Série A N° 127

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES RÉQUISITIONS IRRÉGULIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Pierre MENTRÉ
Avoué au Tribunal civil de Montmédy
Lauréat de la Faculté de Droit de Nancy
et du Concours général des Facultés de Droit

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

Suffragants { MM. Alfred BEAUCOURT, *Professeur.*
Claude THOMAS, *Chargé de cours*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5e

1941

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543517_0058

LES RÉQUISITIONS IRRÉGULIÈRES

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Série A N° 127

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

LES RÉQUISITIONS IRRÉGULIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT
(Sciences juridiques)

Présentée et soutenue

PAR

Pierre MENTRÉ
Avoué au Tribunal civil de Montmédy
Lauréat de la Faculté de Droit de Nancy
et du Concours général des Facultés de Droit

Jury de la Thèse :

Président : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

Suffragants MM. Alfred BEAUCOURT, *Professeur.*
Claude THOMAS, *Chargé de cours*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, Rue Soufflot, Paris, 5e

1941

À MONSIEUR LE DOYEN FRANÇOIS GÉNY

DE L'UNIVERSITÉ DE NANCY

En témoignage de fidèle vénération
et de profonde gratitude.

INTRODUCTION

1) Les réquisitions nécessaires en cas de guerre, de crise et de grands rassemblements d'hommes ont toujours, à ce titre, été pratiquées [1]. En l'absence de textes particuliers, la coutume reconnaissait, en cas de guerre et de défense du territoire national, à l'autorité publique le droit de disposer immédiatement par réquisition de la propriété privée des meubles sous sa responsabilité et sauf indemnité ultérieure [2].

Ce droit fut codifié et son exercice réglementé par la loi du 3 juillet 1877. Sur bien des points néanmoins, il était demeuré incertain et flottant. La loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, complétée par le décret d'application du 28 novembre 1938, a tenu compte des enseignements du passé. Plusieurs de ses textes reproduisent mot pour mot des décisions judiciaires rendues à propos de la guerre de 1914-1918. Tel, l'article 23 de la loi du 11 juillet 1938 qui reprend textuellement les termes du deuxième motif d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 6 mars 1917.

Cet arrêt de principe donnait, d'ailleurs, une excellente définition des réquisitions militaires qu'il n'est pas inutile de rappeler au seuil de cette étude. Elles sont, dit la Cour

1. *Sirey, L. ann.*, 1877, p. 249.
2. Trib. Lyon, 14 juin 1871, *S.*, 1872.2.25.

suprême, « des actes de puissance publique, consistant dans la mainmise par l'Etat, indépendamment de tout consentement ou accord sur le prix, et sans indemnité préalable, sur les choses nécessaires aux besoins de l'armée pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement ; — dépendant de la volonté seule de l'Etat, agissant pour cause d'utilité publique, elles n'ont le caractère, ni d'un achat commercial ou marché de fournitures, ni d'aucun contrat de droit commun »[1].

2) Se plaçant sur un plan moins large, celui des procédures et non plus de la nature intrinsèque de l'opération, le doyen Hauriou voyait dans la réquisition « un mode d'exécution du ravitaillement de l'armée ou de la population civile pendant les périodes de mobilisation ou de guerre »[2]. L'ampleur des conflits et surtout les perturbations économiques et sociales qui en découlent, font paraître ce point de vue trop étroit. Ce que la réquisition doit permettre, c'est la mobilisation de toutes les ressources du pays, dans un but militaire et de salut national.

La loi du 3 juillet 1877 organisait, en réalité, un système de réquisition correspondant aux nécessités d'un pays dont la vie n'était pas autrement affectée par la mobilisation d'une armée de 500.000 hommes de recrutement à long terme.

La loi de 1938 a, au contraire, organisé la mobilisation corps et biens du pays engagé tout entier dans la lutte. Elle s'est aussi davantage préoccupée des répercussions que la réquisition pourrait avoir sur la vie économique du pays.

1. Cass. civ., 6 mars 1917, *S.*, 1917.1.9, *D.*, 1917.1.33 ; — Définition reprise par Caen, 20 mars 1918, *S.*, 1918-19.2.48, *D.*, 1918.2.52 ; — Cass. civ., 20 décembre 1926, *S.*, 1927.1.92.

2. Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif et de droit pubile*, 12e édit., 1933, p. 957.

La différence de législation découle de la dissemblance des situations militaires.

3) Les points suivants doivent être notés :

D'une part, il est davantage fait appel à la collaboration. La fourniture des prestations nécessaires pour les besoins du pays doit être obtenue par accord amiable et à défaut seulement par réquisition[1].

D'autre part, le législateur a considérablement étendu le domaine du droit de réquisition. Le prélèvement des ressources peut être quasi total.

Ainsi, la loi de 1877 n'avait point prévu la mobilisation industrielle, car les arsenaux d'Etat suffisaient alors aux besoins de l'armée. Il n'en a pas été de même après 1938[2] : Dans le système de cette loi, avant sa modification par le décret du 1er juin 1940, la réquisition pouvait s'appliquer, sauf rares exceptions, à la propriété ou à l'usage de tous les biens meubles et immeubles (loi du 11 juillet 1938, art. 22 ; — Décret du 28 novembre 1938, art. 26). Il en résultait un rapprochement entre l'expropriation pour cause d'utilité publique et la réquisition. Les divergences portaient principalement sur le caractère préalable ou non de l'indemnité et la nature des biens susceptibles d'être requis ou expropriés[3]. Or, voici que dans cet état du droit, la réquisition pouvait atteindre des immeubles, et l'expropriation, surtout dans les procédures exceptionnelles, est faite souvent sans indemnité préalable. Toutefois, les formalités de la réquisition coïncidaient mal avec les modalités prévues par les lois du 3 juillet 1877 et du 11 juillet 1938. Aussi, un décret-loi du 1er juin 1940 supprima-t-il le droit de requérir

1. Loi du 11 juillet 1938, article 20. — D. 28 novembre 1938, article 28.
2. D. 28 novembre 1938, articles 26 à 36.
3. Bonnard, *Précis de droit administratif*, 1935, p. 449 et 461.

la pleine propriété des immeubles, ajoutant que l'acquisition d'immeubles ne pouvait être réalisée désormais que par voie d'expropriation. En vérité, le législateur est revenu à la conception traditionnelle ; — le rapport au président de la République[1] rappelle justement que « le transfert de propriété des immeubles a été entouré, par la législation civile, de formalités destinées à garantir les légitimes intérêts tant des propriétaires, que des tiers pouvant prétendre à des droits sur les immeubles ».

4) Le domaine respectif des deux législations résulte des prescriptions de l'article 27 de la loi du 11 juillet 1938 et de l'article 1er du décret du 28 novembre 1938.

Ces dispositions déterminent les conditions d'exercice du droit de réquisition, et fixent les périodes dans lesquelles il peut être exercé. Elles accordent des garanties aux prestataires en réglementant les moyens d'exécution. Elles organisent enfin une procédure contentieuse relative au règlement des indemnités.

5) En temps de paix, hors le cas de rassemblement rapide et imprévu de troupes sur un point du territoire, le recours à la réquisition est exceptionnel.

L'impossibilité d'assurer un ravitaillement normal de la population peut toutefois, en période de crise, contraindre le gouvernement à réquisitionner de façon massive les produits les plus nécessaires à l'existence.

En tout cas, qu'il s'agisse de réquisitions opérées à l'occasion de manœuvres en temps de paix ou en période de crise, les formalités seront généralement observées. Les manœuvres ne sont qu'un exercice d'école où le maximum de perfection

1. *J. off.*, 2 juin 1940, p. 4135.

est recherché. En temps de paix, l'autorité a de règle le respect des droits individuels. Aussi les réquisitions ont-elles été prévues, comme devant être opérées suivant la loi.

6) Il en va différemment en temps de guerre.

Le droit de réquisition est alors détenu par un nombre important de personnes, dont l'instruction est, ou risque d'être, généralement insuffisante, et au regard desquelles il faut bien aussi tenir compte des défaillances individuelles.

D'autre part, dans le chaos économique créé par les événements, la réquisition devient moyen courant de se procurer des denrées, du matériel et des marchandises.

En temps de guerre, le loisir manque, les moyens sont limités, les besoins doivent être satisfaits d'urgence. La réquisition est exercée, pour ainsi dire, au pied levé.

Il en résulte un oubli, parfois grave, des formes prévues par la loi et, d'une façon générale, des garanties accordées aux prestataires.

7) Toute irrégularité donnera-t-elle naissance à des règles spéciales, à un contentieux particulier ? N'est-il pas des oublis qui ne doivent avoir aucune répercussion sur la procédure ni sur l'indemnité. Il convient donc en premier lieu de serrer de près la notion de réquisition irrégulière.

Celle-ci définie, la question est ouverte de savoir si la législation de 1877-1838 devra s'appliquer ? En particulier, la compétence judiciaire, exceptionnelle en cette matière devra-t-elle être maintenue ? Le droit à indemnité restera-t-il aussi limité ?

8) Au demeurant, le problème n'est pas seulement juridique. Il a une portée politique. De ce chef, il ne peut laisser le gouvernement indifférent. Lorsque les irrégularités sont

très nombreuses, comme on doit, hélas, le constater, à la suite de la guerre 1939-1940, un gouvernement conscient de ses devoirs et de ses responsabilités ne peut se désintéresser du problème, en raison des répercussions que son attitude peut avoir sur l'opinion.

L'administration ne saurait se contenter d'opposer une farouche résistance aux porteurs de bons irréguliers. Toutefois, en présence de la masse des pièces informes, écrites sur des papiers de tous modèles et en langues diverses, une ligne de conduite s'impose. Elle doit avoir en cette matière, des principes, une doctrine ferme, un critérium et des méthodes d'examen.

9) Notre programme est ainsi tracé. Il comporte l'étude de trois idées :

Titre I. — De la notion de réquisition irrégulière, comprenant : 1° la recherche d'un critérium, permettant de distinguer une réquisition irrégulière d'une autre, qui ne l'est pas ; — 2° la démonstration du caractère original de cette notion, car, un même acte peut, suivant certaines nuances, constituer soit une réquisition pure et simple, soit une réquisition irrégulière, soit une voie de fait, soit un dégât de cantonnement, soit un dommage de guerre, etc... ; — 3° les solutions législatives.

Titre II. — Du dualisme de compétence, divisé en trois chapitres : 1° l'attribution et les principes de compétence ; 2° l'annulation des réquisitions irrégulières ; — 3° la réparation des dommages directs et certains causés par ces opérations.

Titre III. — Du règlement de l'indemnité, d'après : 1° les principes, et 2° l'application faite par les instructions ministérielles.

TITRE PREMIER

De la notion de réquisition irrégulière

CHAPITRE PREMIER

RECHERCHE D'UN CRITÉRIUM

1) Le droit de requérir représente « dans toute sa pureté le type de l'opération de puissance publique »[1]. Acte d'autorité, la réquisition supporte mal une discussion préalable, car elle doit être une procédure efficace. Sur sa route, l'administration ne peut être arrêtée par de vaines discussions, les besoins à satisfaire commandent et ordinairement le temps presse.

D'ailleurs la réquisition manquerait le plus souvent son but, si le prestataire pouvait contester les titres du requérant et les formes employées. La discussion contentieuse ne saurait donc s'instaurer au premier stade de l'exécution d'une réquisition.

Dans un pays équipé en vue de la guerre totale, la nécessité fait loi, même d'une légalité douteuse, l'acte de la puissance publique s'impose à l'heure de cette nécessité à tous. Qui oserait, du reste, dans la zone avancée des opérations militaires, se mettre en travers de l'armée dont les besoins doivent s'exercer sans restriction.

Ainsi donc, suivant la formule de M. Labbé[2] « l'Administration a la certitude de n'être arrêtée par aucun obstacle

1. Hauriou, *op. cit.*, p. 727, 957.
2. A. Mestre, P. Olivier de Sardan, Jacques Ferronnière, *Les réquisitions militaires, Sirey*, 1940, Introduction par M. Jean Labbé.

juridique quand une nécessité impérieuse, justifiée par l'intérêt supérieur de l'Etat s'impose à elle ». La logique le commande, c'est une simple application de la règle de l'obéissance préalable aux décisions administratives.

2) Il n'est donc pas possible de faire abstraction des réquisitions irrégulières. Rejeter toute demande d'indemnité sous prétexte des abus de pouvoirs commis par l'autorité requérante, de défaut de pièces, ou d'irrégularité des pièces présentées, serait un système profondément injuste.

Ainsi, les droits de ceux qui se sont inclinés ne doivent pas être méconnus. D'autant plus que l'atteinte dont ils ont été l'objet a un caractère marqué de gravité parce qu'elle lèse un droit auquel de tradition on assigne une place privilégiée, et qui reste, en dépit des changements et oppositions de régime, sinon, le droit inviolable et sacré défini par la Constituante, du moins, le droit absolu de l'article 544 du Code civil, en ce sens, qu'il s'oppose à l'Etat lui-même[1]. Le principe domine toute la théorie des réquisitions. Le droit doit donc concilier les prérogatives de l'Etat qui, en raison des nécessités de la guerre, priment au moment de la réquisition, avec les légitimes intérêts des particuliers. Or, si l'exécution des actes administratifs ne peut être entravée, les tribunaux judiciaires, gardiens de la propriété privée, peuvent ensuite accorder une équitable réparation sous forme d'indemnité de dépossession[2]. Ainsi, les garanties, insuffisantes peut-être au stade de la décision exécutoire, redeviennent effectives *a posteriori*.

Que le requis puisse faire annuler cette décision lui

1. Louis Josserand, *Cours de droit civil positif français*, 3e édit., 1938, t. I n° 133 et suiv., p. 100.

2. Notes Hauriou s. Confl., 26 mars 1898, Fabrique de Saint-Donan. *S.*, 99.3.33 ; — Cons. d'Etat, 28 octobre 1927, Charbonneaux, *S.*, 28.3.1.

causant grief ; — qu'en cas de service fait, la preuve lui soit ménagée ; — qu'il reçoive ainsi une indemnité comme en matière de réquisition ; — que, le cas échéant, le préjudice causé par l'abus de pouvoir ou le vice de forme soit réparé ; — et le maximum de justice sera réalisé.

3) Les conditions dans lesquelles les irrégularités ont été commises imposent, au reste, cette solution.

Elles sont, le fait, non des prestataires, mais de l'autorité requérante. Non point, sans doute, à l'ordinaire des choses, que la réquisition ait été opérée dans un but malicieux ou vexatoire. Mais, le plus souvent, en raison d'un laisser aller général, d'un mépris des formes, d'une méconnaissance des règles professionnelles, en bref des défaillances du commandement peu soucieux parfois dans l'exercice des réquisitions de sauvegarder les droits des prestataires. Spécialement au cours des événements de mai et juin 1940, par l'effet des besoins urgents et immédiats de ravitaillement, alors surtout que le repli des troupes s'effectuait dans un grand désordre.

4) Pourtant toutes les irrégularités ne doivent pas être assorties des mêmes sanctions. Il en est de légères qui n'auront aucune influence tant sur la procédure que sur le fond du droit. Aussi est-il nécessaire de rechercher un *criterium direct* ou par *a contrario*, de « réquisition irrégulière ».

Une réquisition est régulière, — dès lors que faite dans certains cas limitativement énumérés par la loi (mobilisation totale, guerre, mobilisation partielle, rassemblement de troupes, etc...), — par des autorités ayant qualité à cet effet, — de choses susceptibles de réquisition d'après la loi, — avec observation de certaines formes.

« Les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées »[1]. « Les ordres de réquisition sont détachés d'un carnet à souche »[2]. « Il est donné reçu des prestations fournies »[3]. « L'ordre de réquisition est donné par écrit sur un bulletin extrait d'un carnet à souche. Il doit porter les nom, prénoms et qualité de l'autorité requérante, la nature, le quantum ou la durée de la prestation, le nom du propriétaire, et, à défaut, le nom de la personne à qui l'ordre a été remis, la date et le lieu de la réquisition et la signature de l'autorité chargée de la réquisition ; — pour les biens requis, il précisera si la réquisition ne porte que sur le droit d'usage ou si elle s'étend à la propriété de ces biens. Il est délivré reçu des prestations fournies sur un bulletin extrait d'un carnet à souche »[4].

5) La pratique révèle, par contre, en un nombre considérable de réquisitions, des irrégularités de forme. Des militaires ont usé de bons de tous modèles, remis en échange des prestations des papiers ne portant le plus souvent aucun cachet, parfois écrits au crayon et ne portant qu'une mention des plus vagues « bulletin de réquisition », « bon pour », « fourni par »... Parfois même la réquisition fut simplement verbale.

Les formes légales et réglementaires ci-dessus rappelées doivent-elles être observées à la lettre ? La réponse dépend de leur nature et de leur raison d'être.

En droit positif français contemporain, la plupart des actes juridiques sont consensuels, c'est-à-dire, qu'ils n'ont point besoin pour être valables, de se manifester par un

1. L. 3 juillet 1877, article 6.
2. D. 2 août 1877, articles 5 et 119.
3. D. 2 août 1877, articles 9 et 118.
4. D. 28 novembre 1938, article 7.

élément extérieur et sensible. Parfois, dans le but notamment d'assurer la conservation des preuves, il est fait appel à des formules ou à certaines solennités ; mais, il ne s'agit, dans ce cas, que d'une « forme libre ». La réquisition implique, au contraire, une « forme juridique »[1] dont l'inobservation doit avoir des conséquences de droit.

Sans doute, ce formalisme est-il source de lenteur, on l'a accusé de freiner la vie publique, — ce qui explique, avec les progrès de la culture intellectuelle, la disparition des formes étroites dont étaient imprégnées les législations primitives, — mais, il reste nécessaire pour rendre certains actes opposables aux particuliers[2], permettant ainsi de leur imposer la contrainte de l'autorité sociale.

Par ailleurs, surtout dans une civilisation avancée, aux relations compliquées[3], la protection du particulier appelle un certain formalisme générateur de sécurité[4], requis alors à peine d'inefficacité juridique, et dont le caractère est ainsi nettement utilitaire.

En matière de réquisition, les formes ont été, à n'en point douter, établies principalement dans l'intérêt des prestataires. Néanmoins, ce serait se méprendre que de les croire exigées uniquement pour empêcher une résistance ;— la passivité de l'individu lésé dans ses droits ne saurait priver de sens et d'effet les règles protectrices des droits individuels établies, en réalité, pour protéger les prestataires contre l'arbitraire des agents de l'administration, obliger ceux-ci à réfléchir et à prendre leurs responsabilités, elles servent de régulateur, d'obstacle aux décisions inconsi-

1. François GÉNY, *Science et technique en droit privé positif*, *Sirey*, 1921, t. III, p. 96 et suiv.
2. Louis JOSSERAND, *op. cit.*, 3e édit., 1938, n° 133 et suiv.
3. PLANIOL et RIPERT, *Traité élémentaire de droit civil*, 12e édit., 1939, nos 285 à 287, p. 115 et 116.
4. François GÉNY, *op. cit.*, t. III, p. 38 et suiv.

dérées. En limitant les pouvoirs de chaque agent, elles permettent à l'administration de se contrôler elle-même, toujours dans le but de sauvegarder les intérêts particuliers [1].

Dès lors, comment mesurer l'importance d'un oubli de forme? L'omission est-elle excusable d'une de ces innombrables formalités dont les principales ont été ci-dessus décrites ? Ne faut-il pas tenir compte du déroulement rapide et précipité des événements qui s'accommodent parfois mal d'un excès de formalisme ?

6) Un détail extérieur retient l'esprit. La loi n'a prévu que des sanctions pénales pour l'inobservation des prescriptions édictées, mais pas de nullité. Si une telle omission était démontrée volontaire, l'indulgence se comprendrait dans une matière où le souci primordial est d'assurer les besoins de l'armée ou de la population. Elle est loin d'avoir des titres.

La règle « pas de nullité sans texte » n'a que faire en droit public. L'administration doit suivre les procédures protectrices des tiers qui lui sont imposées [2]. Le respect des formes est comme une condition et la justification de ses prérogatives : que l'administration fasse, mais selon la loi et, le cas échéant, à charge d'indemnité [3].

Les entorses à la loi ne sont autorisées que dans des cas tout à fait exceptionnels, par exemple, celui du chef de détachement opérant sans être porteur d'un carnet d'ordres de réquisition et néanmoins recevable à requérir, sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins

1. HAURIOU, *op. cit.*, p. 453, n. 3 (10e éd,), 441 (12e éd.).
2. ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, p. 222.
3. Notes HAURIOU, sous Confl., 2 décembre 1902, Soc. immobilière de Saint-Just, *S.*, 1904.3.17 ; — Cons. d'Etat., 3 décembre 1897, Ville de Dax, *S.*, 98.3.145 ; — 18 mars 1898, Nonalhier, *S.*, 99.3.1 ; — 9 mars 1900, Boucher d'Argis, *S.*, 01.3.1.

journaliers des hommes ou chevaux placés sous ses ordres[1] ; — du maire, autorisé, en cas de force majeure ou d'extrême urgence, à répartir les prestations exigées entre les habitants sans l'assistance de quatre membres du conseil municipal appelés dans l'ordre du tableau[2].

7) La jurisprudence administrative est, d'ailleurs, toute pénétrée de réalisme, de mesure, d'équilibre. Le formalisme exagéré n'a pas sa faveur[3]. Depuis longtemps, le Conseil d'Etat a refusé d'annuler pour vice de forme des décisions, alors cependant que la procédure avait été omise ou suivie irrégulièrement. Il a construit, du moins assis, la distinction maintenant bien établie des formalités substantielles et accessoires qui attache à l'inobservation des premières seules des conséquences juridiques[4].

Sans doute l'urgence d'une décision ne saurait, de principe, l'affranchir des formes imposées à son émission, encore est-il exact de noter une tendance à excuser l'irrégularité de forme lorsqu'il y avait impossibilité totale d'observer la procédure prescrite[5] : le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat apprécient très libéralement à cet égard la validité d'une réquisition[6].

8) Au surplus, le formalisme rigide et représentatif dont était imprégné le droit privé tend à disparaître. Les décisions retenant les moyens de pure forme sont de plus en plus rares. La jurisprudence civile pratique de son côté, une

1. D. 2 août 1877, article 8.
2. D. 2 juillet 1877, article 20.
3. Cons. d'Etat, 4 novembre 1921, Montpillié, *Rec.*, p. 903 ; — 16 novembre 1928, Fouchu et autres, *Rec.*, p. 1190, *D.*, 1929.3.33 et note WALINE.
4-5. Roger BONNARD, *Précis de droit administratif*, 1935, p. 222 et suiv.
6. Trib. Confl., 6 mai 1918, Lempereur, *Rec.*, p. 417 ; — Cons. d'Etat, 17 octobre 1934, époux Vaillant, *Rec.*, p. 926.

théorie des nullités substantielles [1], et, quelque soit la donnée ou la tradition formaliste, la loi elle-même n'admet plus de nullité qu'autant que cette dernière a porté préjudice à la partie [2].

En la matière des réquisitions, la jurisprudence des tribunaux judiciaires ne paraît pas attacher autrement d'importance aux vices de forme, ni tenir un compte strict d'irrégularités sans caractère essentiel. Ainsi, le défaut d'assistance des conseillers municipaux à la répartition faite par le maire en vertu des dispositions de l'article 20 de la loi du 3 juillet 1877, modifiée par la loi du 27 mars 1906, ne passe pas pour entacher de nullité cette répartition [3] ; — la Cour de Paris a décidé « qu'aucune des dispositions de la loi du 3 juillet 1877, qui ne sont du reste point prescrites à peine de nullité, ne permet d'induire d'une simple irrégularité dans la composition de la commission la nullité de l'ordre de réquisition » [4] ; — la Cour de Dijon s'est exprimée en termes identiques [5]. De même, dans une espèce n'intéressant que le règlement des indemnités, la Cour de cassation a jugé « que les tribunaux n'ont à s'occuper, ni à se préoccuper du point de savoir si la commission d'évaluation a été régulièrement constituée » [6].

Indices qu'il serait excessif de subordonner la validité des réquisitions, vitales pour l'approvisionnement de l'armée, au soin plus ou moins grand apporté dans l'observation des prescriptions minutieuses de la loi.

1. GARSONNET et CÉZAR-BRU, *Traité théorique et pratique de procédure civile et commerciale*, 3e édit., t. II, p. 98.
2. Décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant l'article 173 du Code de procédure civile.
3. Poitiers, 19 février 1915, *S.*, 1915.2.69.
4. Paris, 16 décembre 1915, *S.*, 1916.2.13, *D.*, 1916.2.87.
5. Dijon, 6 décembre 1916, *Gaz.Pal.*, 5 janvier 1917.
6. Cass. req., 15 juin 1918, *S.*, 1920.1.110.

9) Les formes ne sont point, au demeurant, de l'essence du droit de réquisition. Avant la loi sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, l'autorité militaire était réputée seule tenue de l'obligation de formuler sa réquisition par écrit[1] ; — même à l'heure actuelle, aucun texte ne précise la forme sous laquelle le maire doit transmettre aux habitants de la commune les réquisitions qui lui ont été notifiées. Cependant les choses se déroulent sur un plan de grande simplicité, la transmission n'est soumise à aucune formalité particulière ; elle peut être verbale ; les habitants n'en sont pourtant pas moins tenus d'obtempérer à l'ordre du maire, sous peine des sanctions prévues par la loi[2].

10) La distinction des formalités substantielles et accessoires est une question d'espèce. Il n'empêche qu'en chaque cas particulier, il faudra faire cette discrimination à la lumière d'un critérium. Le meilleur, le plus conforme à la terminologie comme à la technique du droit public semble, dès lors, de recourir à la formule de la circonstance détachable. Il s'ensuit que, sous cet angle, *la réquisition irrégulière est celle comportant des irrégularités d'une gravité telle qu'il la faille considérer comme se détachant de la législation de* 1877-1938. Le Conseil d'Etat en est d'accord, en fournit le précédent, là où il se déclare incompétent motif pris de ce que « l'indemnité réclamée à l'Etat ne saurait *se détacher* de la fixation de l'indemnité de réquisition elle-même »[3].

11) La règle s'est ainsi dégagée quant au vice de forme.

1-2. Cass. crim., 17 août 1916, *S.*, 1918-19.1.24.
3. Cons. d'Etat, 18 décembre 1925, Soc. navale de l'Ouest, *Rec.*, p. 1036. *D.H.*, 1926.120 ; — 24 mars 1922, Soc. navale de l'Ouest, *Rec.*, p. 278 ; 2 juin 1922, Cie des Messageries maritimes, *Rec.*, p. 510.

Bien plus elle est générale, et sert aussi à décider, si une réquisition faite par une autorité incompétente se détache ou non de la loi de 1877.

Aux termes de l'article 6 du décret du 2 août 1877, la remise de carnets à souches permettant de requérir ne peut être faite qu'à un officier. La question s'est posée dans ces conditions, du sort des réquisitions faites par n'importe quel gradé. Elles seront régulières si le sous-officier pouvait être considéré comme chef de détachement en vertu de l'article 8 du décret du 3 août 1877, ou si les circonstances excusaient le procédé, — irrégulières si le requérant s'était formellement attribué des pouvoirs ne lui appartenant pas.

Il en sera ainsi dans le cas de réquisitions faites sans droit ni qualité par les maires ; — réquisitions soumises du reste à un contentieux particulier.

12) L'incompétence et le vice de forme sont loin, au surplus, d'être les seules sources de réquisitions irrégulières. Certaines de celles-ci, à les observer dans la réalité des faits, ont apparu soit relatives à des prestations ne pouvant être exigées par voie de réquisition, parce que ne rentrant pas dans la catégorie de celles qui sont nécessaires à l'armée, — soit détournées de leur objet, parce qu'exercées dans un but malicieux et vexatoire, — soit fallacieuses, parce que cachées sous le manteau d'une autre opération, un marché de gré à gré par exemple.

D'autres n'ont qu'une fausse apparence de régularité. S'agissant des chevaux et des voitures, au lieu que la réquisition en fût faite par des commissions dites mixtes, appliquant des barèmes établis dès le temps de paix et travaillant d'après les travaux de commissions de classement et de recensement, l'opération s'est déroulée, en dépit de ces dispositions spéciales, comme en matière ordinaire, par

ordres et reçus de prestations. D'où la question des conséquences de tels errements aussi bien sur la procédure que sur l'indemnité.

Notre but étant de dégager les droits du prestataire victime d'une réquisition irrégulière, il importe donc pour les définir, de séparer la réquisition irrégulière d'opérations appartenant à d'autres catégories juridiques. C'est l'objet du chapitre prochain.

CHAPITRE II

ORIGINALITÉ DE CETTE NOTION

1) Une réquisition faite sans forme perd-elle tout caractère de réquisition? En présence de l'omission complète des formalités auxquelles cet acte est assujetti, ne faut-il pas le traiter comme un acte inexistant au point de vue administratif ? une voie de fait par manque de procédure, suivant l'expression du doyen Hauriou ?

La question n'est pas seulement théorique, elle comporte d'importantes conséquences pratiques au point de vue de la compétence. En effet, la victime d'une voie de fait ne peut poursuivre que devant les tribunaux judiciaires la réparation du préjudice causé, car l'opération n'a plus alors aucun caractère administratif ; — application pure et simple du principe sur la séparation des pouvoirs.

La plupart des juristes de droit public se sont penchés sur le problème de la voie de fait ; — les définitions les plus diverses ont été proposées. Sans entrer dans le détail de tous ces travaux, on peut dire que la voie de fait suppose une atteinte grave aux libertés de droit public par un acte qui a perdu sa nature administrative, parce qu'accompli sans pouvoir ou exercé en violation totale de la loi[1].

Il est hors de doute, d'une façon générale, que l'omission

1. Desgranges, *Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français*, thèse, Poitiers, 1937.

de toute procédure dans les agissements de l'administration n'est pas suffisante pour constituer une voie de fait entraînant la compétence judiciaire[1]. Il faut une atteinte particulièrement grave : une réquisition a été purement verbale ; aucune contrainte n'a été exercée sur le prestataire qui s'y soumet de bonne grâce, et sur convention d'une régularisation après coup. Mais, soit négligence, soit pour toute autre raison, la régularisation projetée n'intervient pas ; seule une défaillance du service sera retenue au contentieux.

Mais, voici que la jurisprudence, en matière de réquisition, ne retient qu'une responsabilité administrative en présence d'agissements accomplis avec une certaine violence et en dehors des procédures prescrites à l'administration, à tel point que ces décisions ont permis à certains de nier la notion même de voie de fait[2], à d'autres de ne les considérer que comme des cas d'espèce de portée relative[3]. Précédents intéressants pour le juriste puisqu'ils lui permettent de serrer d'extrêmement près cette notion de voie de fait, entourée de tant d'imprécision, en caractérisant le degré que doit atteindre l'illégalité.

Le fait par un cantinier d'avoir été, pendant la guerre 1914-1918, expulsé par l'autorité militaire sans réquisition régulière, de son exploitation, n'a passé, aux yeux du Conseil d'Etat, que pour une faute du service public[4]. Dans l'espèce *Bailly*, un maire et un président d'une commission de ravitaillement s'étaient emparés d'animaux et

1. WALINE, note s. Confl., 8 avril 1935, l'*Action française* cf Bonnefoy-Sibour, *D.*, 35.3.25.
2. Paul COUZINET, *La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs*, thèse, Lille, 1928, p. 232 et suiv.
3. DESGRANGES, *op. cit.*, p. 177.
4. Cons. d'Etat, 9 décembre 1921, Simoni, *Rec.*, p. 1025.

de denrées diverses sans recourir à aucune des formalités prévues par la loi sur les réquisitions, allant même jusqu'à pénétrer dans le grenier en l'absence du propriétaire et faisant main basse sur un certain nombre de sacs de blé ;— de tels agissements furent qualifiés d' « actes de force n'ayant aucun caractère administratif » par le tribunal civil, mais le Tribunal des Conflits n'y vit qu'une faute de service[1] ; — de même, la compétence administrative a été retenue pour l'indemnité due à un armateur dont le navire avait été détenu et utilisé sans réquisition préalable[2].

Pourquoi, en raison de cette absence, voire même de cette violation totale des formes, maintenir la compétence du Conseil d'Etat ? Parce que les faits se sont passés en temps de guerre, à une époque où l'administration possède un large pouvoir discrétionnaire[3], et, qu'en conséquence, les actions incriminées n'ont pas perdu leur nature administrative[4].

Pourtant, lorsque la réquisition dépourvue de formes, frappe un immeuble, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits n'hésitent pas à faire appel à la notion de voie de fait pour justifier la compétence judiciaire[5] ; mais la propriété privée immobilière jouit d'une protection particulière par le contentieux judiciaire dont le principe sera rappelé en temps opportun.

C'est un fait, en tout cas, que la jurisprudence s'émeut

1. Trib. Confl., 17 novembre 1917, Bailly, *Rec.*, p. 736, *S.*, 1924.3.37, *D.*, 1918.3.1.

2. Cons. d'Etat, 18 décembre 1931, Chan Pek Chun, *Rec.*, p. 1125, *S.*, 1932.3.102.

3. V. Notes Hauriou, s. Cons. d'Etat, 28 février 1919, Dol et Laurent, *S.*, 1918-19.3.33 ; — 1er août 1919, Vion et Saupiquet, *S.*, 20.3.65 ; — 28 juin 1918, Heyriès, *S.*, 22.3.49.

4. Desgranges, *op. cit.*, p. 234.

5. Cons. d'Etat, 23 mars 1927, Union villeneuvoise de conserves et produits alimentaires, *Rec.*, p. 382 ; — Confl. 22 décembre 1930, Union villeneuvoise de conserves, *Rec.*, p. 1096, *S.*, 1931.3.87, *D.H.*, 1931.135.

davantage de la dépossession d'un propriétaire foncier que de celle d'un propriétaire de meubles[1] ou même de la perte d'un droit réel[2]. — L'adage *res mobilis, res vilis* que l'on accusait d'avoir une influence fâcheuse sur le droit privé, n'est pas, quoi qu'on en dise, dépourvu d'actualité. C'est en période de bouleversements sociaux que l'on se rend compte que la terre est le seul élément solide de richesse, ce qui explique les garanties particulières dont la propriété foncière est entourée et la gravité de toute atteinte qui lui est portée.

De la sorte, mises de côté les atteintes à la propriété immobilière, soumises à des règles particulières, les conditions d'une voie de fait sont rarement réunies. Il y faudrait une réquisition d'une illégalité, non pas seulement manifeste, mais inadmissible, par volonté certaine de la part de l'agent de faire litière de toute la réglementation ; — l'exigence brutale, et sous menace de coercition, d'une prestation par une autorité administrative ou militaire accomplissant ainsi volontairement un acte totalement étranger au service.

2) Voisine, mais distincte de la voie de fait, la réquisition irrégulière l'est aussi du dommage de guerre.

Le propriétaire réquisitionné sans forme et le propriétaire pillé ne sont-ils pas assimilables, sur cette donnée que la réquisition irrégulière a tous les caractères d'un dommage provenant d'un fait de guerre ?

Qu'il existe entre les deux notions des points de contact et des rapports nombreux, la chose n'est pas douteuse, à tel point que, pour les réquisitions effectuées dans la zone des armées, la loi du 17 avril 1919, article 2, donnait aux

1. Cass. crim., 21 mars 1918, *D.*, 1921.1.41 ; — Confl. Bailly, 17 novembre 1917, précité.
2. Confl., 26 mai 1894, De Gaste, *S.*, 96.3.33, note Hauriou, *D.*, 95.3.45.

prestataires la faculté de porter à leur choix, leur demande d'indemnité devant la juridiction spéciale des dommages de guerre ou les tribunaux ordinaires.

Toutefois, cette différence de qualité existe : à la base de la réquisition même irrégulière, il y a toujours un acte juridique entre le prestataire et l'autorité requérante, un lien de droit, et sinon un acte en forme, du moins le but de faire servir la prestation dans l'intérêt du service. Le dommage de guerre, lui n'est en tous cas qu'un pur fait : un pillage, un bombardement, etc...

Cet élément de fond posé, il y a lieu de considérer, d'autre part, un élément de chronologie, d'application dans le temps de la procédure et du fait. La réquisition est une formalité prévue dès le temps de paix ; d'où, en cas d'irrégularité, le caractère pour le dommage qui s'ensuit, d'une défaillance de service, et non d'un fait de guerre[1]. Il en résulte que même si le dommage s'est produit dans les circonstances de temps et de lieu définies par la loi sur les dommages de guerre, la victime d'une réquisition irrégulière peut, sauf textes contraires, soit porter sa demande devant les juridictions spéciales instituées par la loi sur les dommages de guerre, soit actionner l'administration en responsabilité devant le Conseil d'Etat. Ce droit d'option était formellement consacré par l'article 2 § 3 de la loi du 17 avril 1919, pour les réquisitions opérées dans la zone des armées.

Mais, en l'absence d'application ordonnée de textes sur la réparation des dommages de guerre[2], la réquisition

1. Cons. d'Etat, 13 mai 1921, Duhameaux, *Rec.*, p. 499. — Le fait de guerre est imposé le plus souvent par les nécessités immédiates de la lutte. Cons. d'Etat, 22 février 1907, Le Chartier, *Rec.*, p. 185.

2. Quelques textes sporadiques ont été promulgués pour la réparation de certains dommages de guerre. Loi du 5 août 1940 (*J. off.*, 10 août, p. 4672) relative à la réparation des immeubles endommagés du fait des hostilités ; — Circul. du 16 août 1940, relative à l'application de la loi du 5 août 1940 (*J. off.*, 19 août, p. 4738) ; — Loi du 30 août 1940 relative au déblaiement

irrégulière est du domaine du droit actuel positif, et donne naissance à des recours particuliers. Au contraire, le dommage de guerre n'est encore, au regard de la guerre 1939-1940, que du droit futur. En thèse générale, en effet, et sauf lois spéciales, les dommages provenant de faits de guerre ne donnent lieu à aucune indemnité, alors même qu'ils proviendraient, non de l'ennemi, mais des nationaux[1].

Non point que les faits de guerre soient toujours considérés comme prolongement et conséquence normale de l'acte diplomatique constitué par la déclaration de guerre, laquelle fait partie, sans conteste, des actes de gouvernement. La jurisprudence du Conseil d'Etat, comme toujours très nuancée, n'applique les principes concernant l'action diplomatique, que pour les opérations conduites hors du territoire national. Mais, par contre, elle ne déclare pas, *de plano*, irrecevables, les recours en indemnités relatifs à des dommages causés sur le territoire métropolitain. Mais, les requêtes sont rejetées le plus souvent, en invoquant une idée de fond : la force majeure qui exonère en quelque sorte l'administration de toute responsabilité[2]. Ainsi donc, la responsabilité de l'Etat pour dommages causés par faits de guerre, ne peut être mise en cause, si un texte ne l'a expressément prévue[3]. « En ce qui touche les faits de guerre, — précise Laferrière[4] — il est de principe que les pertes et dommages de toute nature qu'ils occasionnent,

des immeubles détruits par faits de guerre (*J. off.*. 31 août, p. 4857 et *rect.*, 1er septembre, p. 4867) ; — Loi du 11 octobre 1940, relative à la reconstruction des immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits par suite des faits de guerre (*J. off.*, 25 octobre, p. 5414).

1. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, Dalloz, 1927, p. 297.

2. Paul Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, 2e édit., p. 60, 104-237 et suiv.

3. Cons. d'Etat, 5 mars 1926, Panisse, *Rec.*, p. 245, *S.*, 29.3.7 ; *D.H*, 1926. 207 ; — 31 octobre 1930, Klein, *Rec.*, p. 874, *D.H.*, 1930.592.

4. *Traité de la juridiction administrative*, 2e édit., t. II, p. 63.

soit qu'ils proviennent de l'ennemi, soit qu'ils résultent des nécessités de la défense nationale, ne peuvent donner lieu à aucune réclamation d'indemnité. La nation seule peut décider par l'organe de ses représentants dans quelle mesure elle croit juste et possible d'indemniser ceux que la guerre a le plus cruellement éprouvés ».

En fait, la guerre de 1914-18 avait donné naissance à la célèbre législation des 17 avril et 24 juin 1919 sur le caractère de laquelle il a été beaucoup écrit[1] ; — la portée et le sens en furent très heureusement précisés par le rapporteur au Parlement, comme l'expression d'un devoir de solidarité nationale, d'une assurance mutuelle contre le risque de guerre ; — la France est une : toute atteinte portée à une parcelle de son territoire l'est en réalité au pays tout entier.

3) Des dénaturations d'actes, des vols et des pillages, se rattachent pourtant parfois aux réquisitions. Souvent, ces faits se produisent dans un cantonnement ; — ils peuvent être considérés comme la conséquence de l'usage sans ménagement des lieux occupés. Pratiquement, la réparation de ce dommage particulier doit être poursuivie comme dégât de cantonnement[2] ; — ainsi les choses ont-elles été traitées en cas de disparition du mobilier garnissant une villa où des militaires avaient été logés pendant plus d'un an[3].

En dehors de tels cas, la responsabilité de l'Etat pourra-

1. JÈZE, *La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre*, « *Revue du droit public* », 1915, p. 5 et suiv. ; — RENARD, *De la nature juridique de l'indemnité de dommages de guerre*, *Ibid.*, 1920, p. 199 et suiv. ; — ROLLAND, *La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre*, *Ibid.*, 1919, p. 367.

2. Loi du 3 juillet 1877, article 14.

3. Confl., 6 mai 1918, Lempereur, *Rec.*, p. 417 ; — 17 juin 1918, Fermentel, *Rec.*, p. 595 ; — Cons. d'Etat, 11 avril 1919, Rogez, *Rec.*, p. 402 ; *S.*, 24.3.13, *D.*, 23.3.16.

t-elle être mise en jeu ? Une négligence arguée dans la surveillance des troupes [1] et les services de police ? Fausse extension donnée au principe qu'en matière d'actes de police, la responsabilité de l'Etat n'est engagée que pour faute lourde ou imprudence grave [2].

Que le Conseil d'Etat se refuse à examiner la demande en raison de ce que le grief se relie à cette catégorie des faits de guerre qui permet seulement au propriétaire lésé de se pourvoir à l'effet d'être compris, s'il y a lieu, dans la répartition des sommes allouées par des lois spéciales pour la réparation des dommages de guerre, il n'est pas déraisonnable de l'imaginer.

Les considérations développées par le Commissaire du gouvernement dans la célèbre affaire Regnault-Desroziers gardent toute leur actualité : « Le fonctionnement normal, régulier d'un service suppose l'observation de règles, de traditions, de pratiques nées de l'expérience journalière. Mais, si ces règles, ces traditions, ces pratiques sont bouleversées par les événements extérieurs, si ces règles sont atteintes par un « bouleversement » tel que celui de la guerre, que nous venons de subir, si ce bouleversement dépasse forcément les prévisions de ceux qui ont établi la règle, les pratiques dont il s'agit, aboutit nécessairement à ce résultat qu'il n'est pas possible d'observer lesdites règles, et si, dès lors, par la nature même des événements, le service ne peut plus fonctionner de façon normale, il en résulte logiquement que le fonctionnement anormal du service, par ces mêmes côtés, pourra être exclusif de l'idée de faute, car il y aura non seulement des circons-

1. Cons. d'Etat, 26 janvier 1923, Goodhart-Rendel, *Rec.*, p. 96.
2. Cons. d'Etat, 14 mars 1919, Vallet, *Rec.*, p. 258 ; — 25 mai 1928, Dame Minereau, *Rec.*, p. 682 ; — 18 mars 1932, Guiraud, *Rec.*, p. 364.

tances atténuantes, mais des circonstances absorbantes de la notion même de fonctionnement irrégulier »[1].

En la matière, la jurisprudence n'est point encore fixée par des arrêts de principe, mais certains précédents retiennent ces conclusions hâtives. Cette décision, par exemple, qui refuse d'admettre les vols commis par des militaires britanniques et portugais dans une villa, comme base à une action en responsabilité portée devant le Conseil d'Etat, étant données les circonstances de temps et de lieu où ils s'étaient produits[2]; ou cette thèse énoncée qu'en matière de pillage la responsabilité de l'Etat est engagée seulement si est démontrée une faute d'une particulière gravité[3].

4) De la sorte et de toute façon, hors le cas de dégâts de cantonnement et de textes législatifs particuliers, la demande d'indemnité en raison de vols ou de pillages aura peu de chances d'être accueillie[4].

Cette conclusion continuerait à valoir si le débat se devait dérouler derechef sur le terrain très spécial de la loi du 16 avril 1914 modificative de la loi municipale du 5 avril 1884. Cette loi met les dommages résultant de crimes et délits commis à force ouverte sur le territoire d'une commune par des attroupements ou rassemblements armés ou non envers les personnes ou les propriétés, à charge de l'Etat pour moitié et de la commune pour l'autre moitié, sauf modification de cette proportion suivant les fautes commises par la commune. Mais, chacun sait que cette responsabilité

1. Cons. d'Etat, 28 mars 1919, *Rec.*, p. 329, *S.*, 1919.3.25 et note Hauriou, *D.*, 1920.3.6 et note Appleton.
2. Cons. d'Etat, 26 décembre 1923, Bonneau *Rec.*, p. 891.
3. Cons. d'Etat, 9 novembre 1927, Guillot-Badiller, *Rec.*, p. 1032.
4. Cons. d'Etat, 3 mars 1905, Mante, *Rec.*, p. 226; — 9 mars 1923, De la Villesbrune, *Rec.*, p. 234; — 5 mars 1926, Panisse précité; — 11 février 1931, Sobieszanski, *Rec.*, p. 157; — 27 février 1929, Pancrazzi, *Rec.*, p. 240; — 18 juillet 1934, Rousset, *Rec.*, p. 817.

ne saurait être mise en jeu lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre : Il en était déjà ainsi sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, article 108, alinéa 3[1] ; cette immunité a été maintenue et précisée par la loi du 16 avril 1914 (art. 106, al. 5), au cours des travaux préparatoires, il a été, il est vrai, spécifié que ce texte ne pouvait s'appliquer qu'en cas de guerre étrangère[2].

5) Les réquisitions opérées en territoire occupé par une armée ennemie, spécialement celles ayant pour matière les prestations nécessaires au salut et à la subsistance de l'armée d'occupation, paraissent une des variétés des réquisitions irrégulières.

Elles demeureront hors du cadre de cette étude. Une littérature, plus arbitraire en ses distinctions qu'étayée sur des bases conventionnelles ou logiques strictes, leur a été consacrée sans faire beaucoup avancer la question, non plus que certaines décisions judiciaires. Leur nombre à la suite de la dernière guerre et de l'occupation des 2/3 du territoire ne pourra qu'entraîner une législation d'exception, et celle-ci ne peut guère être attendue en forme d'une précision *mutatis mutandis*, dans l'article 231 et dans l'annexe I à la Section I de la partie 8 du Traité de Versailles. La raison — elle se suffit à elle-même — est que l'acte juridique, créant un lien de droit, dont a été constatée la nécessité, fait défaut. En réalité, l'ordre de réquisition donné par l'ennemi n'a pas de valeur juridique ; — les particuliers qui l'exécutent ne satisfont à aucune obligation légale ; — ils ne font qu'obéir à la loi du vainqueur[3] : les relations entre habitants du pays occupé et autorités ennemies sont de pur fait.

1. ROLLAND, *Chronique administrative*, dans « *Revue du droit public* », 1913, p. 350 et 1914, p. 649 ; — *Dalloz, Rép. prat.*, V° *Commune*, n° 3831 et 3832.
2. *D.*, 1916.4.392 col. 2.
3. Note (1) WALINE, s. Cass. civ., 24 juillet 1928, *D.*, 1929.1.82, col. 1.

Le problème est, tout au plus, de droit international public. Il déborde le cadre modeste de cette étude consacrée au droit positif français. Il suffit de rappeler qu'aux termes de l'article 52 du règlement annexé à la 4e convention de La Haye du 18 octobre 1907 — texte sans valeur de droit positif, parce que non ratifié en 1914 par tous les belligérants [1], — les réquisitions ennemies seraient justifiables à condition d'être destinées aux besoins de l'armée, d'être proportionnées aux ressources du territoire occupé, et d'être prononcée par les autorités compétentes à charge d'une juste indemnité.

6) Les réquisitions des armées alliées sont assimilées en législation [2], et en jurisprudence [3], aux réquisitions exercées pour les besoins du gouvernement français.

1. Pillet, *Convention de La Haye*, p. 80 et suiv.
2. Décret-loi du 27 octobre 1939, article 1, *D.*, 1939.4.520.
3. Cons. d'Etat, 11 avril 1919, Rogez, *Rec.*, p. 402 ; *D.*, 1923.3.16 (2e espèce)

CHAPITRE III

LES RÉQUISITIONS IRRÉGULIÈRES ET LA LÉGISLATION

1) Un des premiers devoirs de l'interprète est évidemment de consulter les textes.

Une constatation relative à la procédure des réquisitions s'impose, celle des simplifications apportées en cas d'urgence, par les articles 8 du décret du 2 août 1877 : droit de requérir sans carnet à souches ; 19 de la loi du 3 juillet 1877 et 8 du décret du 28 novembre 1938 : droit d'adresser directement la réquisition aux habitants ; 20 de la loi du 3 juillet 1877 et 8 du décret du 28 novembre 1938 : dispense de la réunion d'une commission composée du maire et de quatre membres du conseil municipal.

2) Une autre, de plus de portée, touchant les sanctions édictées contre ceux qui procéderaient irrégulièrement : en l'article 22 de la loi du 3 juillet 1877, des pénalités sont organisées contre tous ceux qui abusent des pouvoirs à eux conférés, et l'article 32 de la loi du 11 juillet 1938 frappe « tout fonctionnaire ou agent de l'autorité publique qui aura sciemment procédé à des réquisitions illégales ».

Est-ce à dire que le législateur avait prévu le problème des réquisitions irrégulières ? Et que, le fait par lui de n'avoir envisagé que des sanctions pénales entraîne le résultat que

le règlement des indemnités est uniforme pour toutes les réquisitions, qu'elles soient régulières ou non ?

Ce serait prêter aux rédacteurs de la loi des intentions que manifestement ils n'ont pas eues. Ils n'ont prévu que des sanctions personnelles dans le but d'éviter les abus ; ce genre de sanctions devait constituer un frein suffisant, et empêcher les règles posées par la loi d'être jamais transgressées.

Rien n'est plus explicite à ce sujet que l'exposé des motifs de la loi de 1877[1] « Il faut, que l'armée donne elle-même l'exemple du respect de la loi et dans une matière où l'on exige des citoyens des sacrifices qui peuvent parfois être considérables, il est convenable que l'armée, soit, aux yeux de tous, rigoureusement maintenue dans les limites que la loi lui impose ».

Il est donc impossible de soutenir que le législateur a envisagé le problème du règlement des réquisitions irrégulières.

3) Une perspective néanmoins est ouverte par ces textes ; celle d'un recours contre l'auteur de l'abus de pouvoir : les sanctions pénales, en effet, sont prévues contre l'agent « sans préjudice des restitutions auxquelles il peut être condamné »[2].

4) Les peines, considérées en elles-mêmes, sont prévues par les articles 22 de la loi du 3 juillet 1877 et 32 du décret du 28 novembre 1938.

Ce dernier texte s'applique sans conteste aux réquisitions civiles.

S'agissant des réquisitions militaires, la question a paru pouvoir être posée de l'abrogation par la loi de 1938 des

1. *Sirey, L. ann.*, 1877, p. 249.
2. Loi du 3 juillet 1877, art. 22. — Art. 214 du Code de justice militaire.

dispositions pénales de la loi de 1877. Cette opinion a été soutenue[1], sur la foi de deux principaux arguments : l'un, tiré du caractère général de la loi de 1938 tel qu'elle ne saurait abroger une loi spéciale antérieure pour des matières non traitées par la loi générale ; — l'autre, tiré des dispositions de l'article 27 de la loi de 1938 qui déclare applicable aux réquisitions militaires les seuls articles 15 à 25 inclus de cette loi ; — ce qui exclurait donc l'article 32.

Littéralement, ce texte vise les réquisitions faites par le « personnel militaire » ; cela ne veut pas dire autre chose que les réquisitions militaires. La distinction entre réquisitions civiles et militaires tient à la nature, civile ou militaire, du service qui opère la réquisition. Juridiquement, l'argument tiré de la loi de 1938 est dépourvu de valeur : s'il déclare certains articles qui le précèdent applicables aux réquisitions prévues par la loi de 1877, il n'empêche nullement d'autres textes généraux de s'appliquer également au domaine des réquisitions militaires ; or, l'article 32 est on ne peut plus formel à ce sujet. Enfin, l'abrogation d'une loi peut être tacite, toutes les fois en particulier que règles anciennes et règles nouvelles ne peuvent recevoir en même temps leur application[2] ; or, le nouveau texte ne reproduit pas les distinctions édictées par l'article 22 de la loi du 3 juillet 1877, il réprime d'une peine uniforme le fait par un militaire de procéder sciemment à une réquisition illégale. Pratiquement enfin, ce dernier terme « illégal » est compréhensif, général : il embrasse tant l'abus de pouvoir et le refus de donner reçu des quantités fournies que le fait évidemment plus grave d'exercer des réquisitions sans qualité

1. A. Mestre, O. de Sardan et Jacques Ferronnière, *op. cit.*, p. 154, note 1.
2. Garraud, *Droit pénal français*, 3e édit., 1913, t. I, p. 307. ; — Planiol et Ripert, *op. cit.*, n° 228, p. 97.

à cet effet. Le jeu des circonstances atténuantes permet suffisamment de doser la peine suivant la gravité de l'infraction.

5) Cela étant, les abus en matière de réquisition civile sont sanctionnés par l'article 174 du Code pénal.

Selon que le dommage est supérieur ou inférieur à 300 fr. la peine sera de la réclusion pour les fonctionnaires et de 2 à 5 ans de prison pour leur commis, ou bien de 2 à 5 ans ou de 1 à 4 ans, suivant la même distinction. En outre, la privation des droits de l'article 42 sera encourue, et par ailleurs, la peine assortie d'une amende qui ne saurait excéder le quart ni être inférieure au douzième des restitutions et dommages-intérêts.

Pour ce qui est des réquisitions militaires, la peine sera, suivant les articles 214 du Code de justice militaire pour l'armée de terre ou 216 du Code de justice militaire pour l'armée de mer, de un à cinq ans de prison, et de la réclusion s'il y a eu violence de la part du militaire, lequel encourt la destitution si la dégradation militaire ne résulte pas de plein droit de la pénalité appliquée.

Les circonstances atténuantes et la loi de sursis sont applicables.

6) Quant aux conditions du délit, rien n'est particulier, n'appelle de longues observations. Elles se résument à trois :

a) Chez l'auteur de la réquisition, la qualité de fonctionnaire, d'agent de l'autorité publique ou de militaire. Le fait, par un particulier d'opérer sans droit ni qualité une réquisition serait punissable des peines édictées par l'article 258 du Code pénal qui réprime de deux à cinq ans de prison l'usurpation d'une fonction publique civile ou militaire, sans préjudice des peines pouvant être prononcées pour faux ;

b) Un élément intentionnel. En employant le mot « sciemment » la loi exige non une volonté particulière de mal faire[1] mais l'intention générale telle que retenue par le Code pénal[2]. Il suffit donc que l'agent fasse en connaissance de cause une réquisition irrégulière, c'est-à-dire en sachant défendu l'acte qu'il va commettre. Peu importe, pour la qualification du moins, le mobile de cet acte. La loi n'atteindra pas de la sorte, des irrégularités imputables à l'imprudence, l'inattention ou la négligence.

c) L'admission illégale, irrégulière de la réquisition, que l'agent ait outrepassé ses droits ou exercé en fait une réquisition sans avoir reçu le droit de requérir.

1. Garraud, *op. cit.*, t. I, p. 580.
2. Comparer l'article 251 du Code pénal pour le bris de scellés.

TITRE II

Du dualisme de compétence

CHAPITRE PREMIER

L'ATTRIBUTION ET LES PRINCIPES DE COMPÉTENCE

1) La célèbre distinction des actes d'autorité et de gestion a présentement perdu créance, cependant un principe demeure fondamental en droit public, à savoir que les tribunaux administratifs sont seuls compétents pour connaître des contestations dans lesquelles l'Etat figure comme représentant de la puissance publique. La matière des réquisitions procède précisément d'actes d'autorité par excellence. Il en résulte sans conteste que les actions à intenter ressortissent par nature du contentieux administratif.

Il est, au demeurant, de principe que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne peuvent, à moins d'un texte spécial, condamner l'Etat en raison d'une opération administrative de gestion publique[1]. De fait, dès avant la loi de 1877, le législateur avait attribué expressément à l'autorité administrative le règlement des indemnités dues à raison des réquisitions[2].

Pour autant, les textes attributifs de compétence aux tribunaux judiciaires constituent une exception au principe de la séparation des pouvoirs édicté par l'article 4 de la loi

1. A. Mestre, *De l'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, thèse, Paris, 1898-99.
2. Lois des 26-29 avril 1792, 3 vendémiaire An V, 14 messidor An VII, 28 avril 1816, 15 juin 1871.

du 28 pluviose an VIII, et il est d'une saine logique comme d'une stricte obligation juridique, de les interpréter restrictivement, de ne les point élargir à des cas non expressément prévus, de faire porter à la loi son plein effet[1].

2) Les textes dont il s'agit sont les articles 26 et suiv. de la loi du 3 juillet 1877, 23 de la loi du 11 juillet 1938 modifiée par le décret du 29 novembre 1939, 39 et suiv. du décret du 29 novembre 1938.

Leur rédaction est significative: «L'autorité requérante..., sauf recours du prestataire devant la juridiction de droit commun, fixe le montant *de l'indemnité* allouée »[2]. Leur place dans le corps de la loi ne l'est pas moins. Ici, l'article 26 fait partie d'un titre V intitulé « du règlement des indemnités »; là, les articles 39 et suiv. d'un chapitre II intitulé « des règles d'évaluation et de paiement ». La forme enfin du recours qu'ils visent en cantonne l'objet à une contestation élevée par le prestataire uniquement sur le prix des réquisitions. Bref, tous les éléments extérieurs et implicites en reconstituent le sens et la portée.

Les travaux préparatoires ajoutent eux-mêmes à cette donnée une confirmation. Sans doute, en 1938, les questions de procédure n'ont pris aux discussions qu'un aspect secondaire, — d'ailleurs, le fait par le législateur de laisser au pouvoir exécutif le soin de prendre un décret d'application, devait priver d'ampleur les travaux préparatoires, — du moins les différents rapporteurs ont exprimé l'avis qu'il convenait de maintenir les solutions de la loi de 1877[3];

1. G. Renard, *Les limites de la compétence judiciaire en matière de réquisitions militaires*, dans « *Revue du droit public* », 1929, p. 522; — A. Mestre, *La compétence en matière de réquisitions militaires*, dans « *La Semaine juridique* », 1939, n° 131.
2. Loi du 11 juillet 1938, article 23.
3. *Sirey, L. ann.*, 1938, p. 913 et suiv.

aux rédacteurs de celle-ci, n'avait pas échappé la nature administrative du recours, de la réclamation contre le chiffre de l'indemnité offerte, de la décision prise à son sujet par un fonctionnaire de l'Intendance ou par le ministre, base et condition d'une instance portée au Conseil d'Etat.

Cette combinaison logique, dogmatique, fut pourtant écartée : l'exposé des motifs du projet déposé à la Chambre en donne la raison : « Le Conseil d'Etat a pensé que les citoyens habitant les extrémités de la France pourraient difficilement faire valoir auprès de l'administration centrale des réclamations qui rouleraient souvent sur un intérêt très minime, et qu'ils se décourageraient d'un recours qu'ils pourraient croire illusoire »[1]. Le but pratique, était de rendre l'action plus facile et plus prompte, motif pris de ce que « les juges de paix, placés dans chaque canton, y sont mieux à même que personne de connaître, par expérience quotidienne, *la valeur*, souvent variable d'une localité à une autre, des denrées requises »[2]. Le système avait sur les autres (il avait été envisagé de donner compétence aux conseils de préfecture) « l'avantage considérable de mettre le tribunal à la portée des parties intéressées et de rendre plus facile *l'appréciation de l'indemnité*, plus prompte la décision définitive »[3].

En tout cas, il semble bien réel que cette dérogation aux principes en matière de partage de compétence entre les deux ordres de juridiction ne s'appliquait qu'à la fixation du prix : « Il n'y a pas d'action des intéressés contre l'Etat, mais *une sorte de réclamation relative à l'appréciation d'une expropriation* pour cause d'utilité publique. La nature de cette expropriation ne permet pas le jugement par un

1. *J. off.*, du 15 avril 1876, Déb. Parl., Ch. dép., p. 2735 et suiv.
2. *J. off.*, du 19 août 1876, Déb. Parl., Sénat, p. 6478 et suiv.
3. *Sirey, L. ann.*, 1877, p. 252, col. 2.

jury, mais elle entraîne un débat entre la demande et l'offre qui peut, sans inconvénient être porté devant le juge local, sous réserve de l'appel de la décision devant le Tribunal »[1]. Il était fatal que ce point fût mis en question par les auteurs de droit administratif ; portés, malgré la spécialisation de leurs études, sinon à contester, du moins à resserrer le domaine de ce droit et de son organe juridictionnel.

3) A des comparaisons, à des analogies et à leur portée, leur thèse ne s'arrête pas.

Un domaine très voisin de la réquisition est celui de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La réquisition est un cas particulier d'expropriation, l'une et l'autre prototypes de l'acte d'autorité. De même qu'en cas d'expropriation, les tribunaux sont habilités par des textes spéciaux, à vérifier si les formalités administratives ont été correctement remplies[2], de même, en matière de réquisitions des textes également spéciaux ont pu donner des pouvoirs plus étendus aux juges ; ainsi, l'article 4 alinéa 3 de la loi du 3 août 1917, relative aux réquisitions civiles[3], permettant de faire opposition devant le tribunal civil aux réquisitions illégalement ordonnées.

L'apparence est que ces textes visent uniquement le règlement de l'indemnité de l'objet requis ou du service rendu, à l'exclusion donc de l'appréciation de l'illégalité prétendue des actes administratifs. Complication peut-être, en ce que les tribunaux judiciaires devraient, le cas échéant, renvoyer au Conseil d'Etat celui qui se prétendrait ou apparaîtrait victime d'une réquisition illégale.

1. *J. off.*, 19 août 1876, Déb. Parl., Sénat, p. 6484.
2. Décret-loi du 8 août 1935, article 16.
3. *D.*, 1922.4.309, *Sirey, L. ann.*, 1916-20, p. 585 et suiv.

Application juste du caractère d'ordre public inhérent aux questions de compétence. Aussi bien, chaque fois que, dans des matières faisant normalement partie du contentieux administratif, des textes particuliers attribuent compétence aux tribunaux judiciaires, ces textes doivent être interprétés restrictivement : en matière de contribution indirecte, l'autorité administrative est compétente lorsque la faute reprochée aux agents de l'administration ne se rattache pas à la perception de l'impôt[1], de même en matière de douane[2] ; pour l'application de l'article 55 de la loi du 3 juillet 1877, instituant une compétence judiciaire pour les dégâts de tir, les jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation sont d'accord pour limiter cette compétence aux dégâts de tir proprement dits, et, dès lors par exemple, que le dommage se rattache au fonctionnement d'un ouvrage public, par application de l'article 4 de la loi du 28 pluviose de l'an VIII, privilège à la juridiction administrative d'en connaître[3].

4) La contestation de ces données a été entreprise, au regard d'hypothèses de superposition des compétences aux fins d'accorder la plus équitable réparation des dommages subis par le fait d'une même réquisition ; prix dû au prestataire, détermination de la valeur de la prestation fournie d'une part, et, le cas échéant, d'autre part, appréciation de l'existence et qualification de la cause d'un dommage supplémentaire. Alors que le deuxième aspect des choses semble devoir être réservé, et l'être effectivement, par des

1. Cass. civ., 3 juillet 1905, *S.*, 06.1.41, *D.*, 05.1.485 ; — Cons. d'Etat, 14 décembre 1906, Currie et Cie, *Rec.*, p. 910, *S*, 09.3.44 ; *D.* 08.3.63 ; — Confl., 6 juillet 1912, Dazy, *Rec.*, p. 800, *S.*, 13.3.101 ; — 7 décembre 1912, Cie parisienne de l'air comprimé, *Rec.*, p. 1170, *D.*, 1916.3.9.

2. Hauriou, *op. cit.*, p. 346, note.

3. Cons. d'Etat, 16 avril 1937, Recouly, *Rec.*, p. 398, *Gaz. Pal.*, 1937.2.150, *S.*, 1937.3.48 ; — Cass. civ., 24 mars 1936, *Gaz. Pal.*, 1936.2.23.

textes et une jurisprudence fermes, les auteurs ont soutenu que « dans son ensemble tout le contentieux des réquisitions doit être déféré aux tribunaux civils »[1].

Certains arguments invoqués sont faibles : d'une part, la théorie de Laferrière, aujourd'hui battue en brèche, sinon délaissée, que le contentieux des contrats administratifs rentre sauf exception dans la compétence des tribunaux judiciaires. Thèse d'autant plus inacceptable que la réquisition n'est pas un contrat, mais un acte unilatéral de volonté.

D'autre part, l'intention prêtée au législateur, en visant la compétence judiciaire et en ne prévoyant qu'une action devant le tribunal civil, d'exclure toute autre action. Les travaux préparatoires ci-dessus analysés condamnent cette interprétation.

Il faut en outre rappeler ici, qu'aucune indication ne pouvait être sérieusement tirée des textes frappant de sanctions pénales les auteurs de réquisitions illégales, et noter enfin que la jurisprudence en matière d'expropriation indirecte, parfois invoquée, ne vise, comme la preuve en sera faite plus loin, que les atteintes à la propriété immobilière, et donc est exclusive d'un principe général valant pour les meubles comme pour les immeubles.

En réalité, aucun texte ne confère aux tribunaux judiciaires le contrôle de la légalité des réquisitions. Le recours ouvert à celui qui se plaint d'une réquisition illégale ne peut être recherché que dans le droit administratif, dans les dispositions de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 qui donnent compétence au Conseil d'Etat pour connaître des actes accomplis par l'autorité administrative et indemniser les victimes d'actes illégaux de l'administration.

1. Mestre, note s. Cass. req., 8 juillet 1918, *S.*, 21.1.5, § 5 ; — note anonyme sous Cass. civ., 8 mai 1928, *S.*, 28.1.266 ; — Barthélemy, note s. Angers, 29 février 1916, *D.*, 17.2.9.

Cette doctrine, soutenue dès 1918[1], est développée aujourd'hui par M. Mestre, qui l'avait combattue autrefois[2].

5) La jurisprudence est solidement acquise. Elle sera exposée et examinée à fond, à propos précisément des réquisitions irrégulières. Il n'y a lieu à cet endroit, pour avoir bien déterminé les terrains et les choses :

a) que de noter l'objet et la portée de la compétence attribuée aux tribunaux judiciaires « à l'effet de connaître des difficultés auxquelles peut donner lieu la fixation des indemnités »[3], de déterminer « les ayants droits à l'indemnité »[4], et de statuer sur les litiges nés des conséquences dommageables des réquisitions[5].

b) que d'affirmer comment ces règles mêmes, ne font pas obstacle à ce que le Conseil d'Etat connaisse, et des excès de pouvoir, et de toutes actions autres que celle en fixation de prix, intentées notamment à propos des fautes de service commises à l'occasion des réquisitions[6]. Suivant la juste formule d'un jugement du tribunal civil d'Alger, les réquisitions échappent aux règles du droit privé dans

1. Note Porche, *D.*, 1918.3.1.
2. A. Mestre, O. de Sardan et Jacques Ferronnière, *op. cit.*, p. 131.
3. Cons. d'Etat, 10 juin 1921, Société provençale de remorquage, *Rec.*, p. 572 ; — 7 avril 1922, Société anonyme provençale de remorquage, *Rec.*, p. 359 ; — Confl., 17 février 1912, Ville de Marseille, *Rec.*, p. 239, *S.*, 15.3.9, *D.*, 14.3.36 ; — Cons. d'Etat, 9 juillet 1924, Cie générale transatlantique, *Rec.*, p. 661, *D.H.*, 1924.607.
4. Cons. d'Etat, 22 juin 1917, Capel et Cie, *Rec.*, p. 504, *S.*, 24.3.38, *D.*, 18.3.1.
5. Confl., 22 mai 1909, Frémont, *Rec.*, p. 534, *S.*, 1911.3.162, *D.*, 1911.3.11 ; 6 mai 1918, Lempereur, *Rec.*, p. 417, *S.*, 24.3.13, *D.*, 23.3.16 ; — Cons. d'Etat, 9 février 1917, Galland et Glachand, *Rec.*, p. 123, *S.*, 23.3.19, *D.*, 1917.3.13 ; — 22 juin 1917, Capel et Cie, *Rec.*, p. 504, *S.*, 24.3.38, *D.*, 18.3.9 ; — 11 janvier 1918, Demonchaux, *Rec.*, p. 28, *D.*, 18.3.1 ; — 30 décembre 1921, Cie générale des bateaux parisiens, *Rec.*, p. 1133 ; — 24 mars 1922, Société navale de l'Ouest, *Rec.*, p. 278 ; — 14 mai 1924, Société lyonnaise des wagons-foudres, *Rec.*, p. 474, *Gaz. Pal.*, 1924.2.269 ; — Nancy, 26 janvier 1923, *Gaz. Pal.*, 1923.1.466 ; — Cass. civ., 14 mai 1930, *Gaz. Pal.*, 1930.2.124 (voiture endommagée par des militaires au cantonnement, compétence judiciaire).
6. Confl., 17 novembre 1917, Bailly, précité.

tous les cas non soumis à la compétence judiciaire par un texte formel[1]. Pour l'éclairer d'un exemple, au cas d'un animal conduit devant une commission de réquisition par un militaire en vue de sa réquisition et subissant un accident en cours de route, il n'y aurait pas lieu, pour réparer le dommage subi par le propriétaire de faire jouer le système d'indemnité de réquisition, mais plutôt et uniquement celui des dommages se rattachant à un fait de service, pour lesquels, l'autorité judiciaire est incompétente[2].

6) D'ailleurs, même devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, le contentieux apparaît imprégné de principes du droit administratif :

Il doit être lié par une décision préalable (D. du 28 novembre 1938, art. 44) ; — l'Etat y peut opposer la déchéance quinquennale[3] ; — sa responsabilité échappe aux règles du Code civil et doit être appréciée suivant les normes du droit public[4] ; — la notification de l'indemnité peut être faite en une forme administrative quelconque[5] ; — en raison de leur nature administrative, les litiges relatifs aux réquisitions, ne sont pas susceptibles de compromis et d'arbitrage[6].

A noter enfin que ces règles de compétence sont d'ordre public, et qu'il n'est pas permis aux parties d'y déroger[7].

1. 7 janvier 1924, *D.H.*, 1924.235.
2. Toulouse, 9 juillet 1917, *Gaz. Pal.*, 1916-17.1021.
3. Limoges, 19 janvier 1917, *Gaz. Trib.*, 1er janvier 1927 ; — Cons. d'Etat, 20 février 1931, Denaiffe, *Rec.*, p. 207, *D.H.*, 1931.223.
4. Paris, 13 novembre 1919, *Gaz. Pal.*, 1920.1.65 ; — Trib. civ. Belfort, 19 mars 1920, *Gaz. Pal.*, 1920.2.102 ; — Cass. req., 10 novembre 1924, *D.H.*, 1924.669 ; — Cass. req., 16 mars 1925, *D.H.*, 1925.288 ; — Lyon, 8 novembre 1923, *Mon. Judic. de Lyon*, 11 février 1924 ; — *Dalloz, Rép. Prat.*, Vo *Réquisitions militaires*, nos 64 et suiv. — *Dalloz C. civ. ann.*, article 1733, nos 78 et suiv.
5. Cass. civ., 6 février 1934, *S.*, 1935.1.249.
6. Cass. req., 25 janvier 1926, *D.H.*, 1926.99.
7. Cons. d'Etat, 11 mars 1925, Cie des messageries maritimes, *Rec.*, p. 258.

CHAPITRE II

L'ANNULATION DES RÉQUISITIONS

1) Les tribunaux judiciaires peuvent se refuser à appliquer une réquisition irrégulière, cela revient en fait, à la considérer comme nulle. En droit, ils ne saurait être sollicités, d'en prononcer l'annulation : d'une part, une telle décision est inconnue du droit privé ; — d'autre part, la réquisition est un acte administratif dont la légalité n'est discutable principalement que par la voie du recours pour excès de pouvoir et exclusivement devant le Conseil d'Etat (Loi du 24 mai 1872, art. 9). Les partisans les plus fermes de la compétence judiciaire reconnaissent que ce contentieux échappe aux juridictions de droit commun[1].

Une hypothèse sollicite l'esprit, elle limite ces conclusions : en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, les tribunaux ont des pouvoirs beaucoup plus étendus, ils ne peuvent toutefois que vérifier l'existence matérielle des actes administratifs et l'accomplissement des formalités administratives ; ils n'ont par contre, aucun droit de statuer sur leur validité ; le Conseil d'Etat, est seul compétent pour les annuler, par la voie du recours pour excès de pouvoir[2].

1. Berthélemy, note *D.*, 1917.2.9.
2. Appleton, *op. cit.*, nº 85, p. 161 ; — Cons. d'Etat, 27 avril 1917, Commune de Venaix et Badin, *Rec.*, p. 336, *S.*, 23.3.53 ; — 2 décembre 1921, Martel, *Rec.*, p. 1016 ; — 10 août 1923, Giros, *Rec.*, p. 684 ; — 7 août 1925, Crouzillac, *Rec.*, p. 824, *D.H.*, 1925.653.

Aussi, le recours étudié en matière de réquisition, n'a point une originalité particulière.

2) Est-ce à dire, au demeurant, que toute irrégularité puisse donner naissance à un recours pour excès de pouvoir ?

Certaines limitations vont de soi : il est des discussions qui portent sur des actes de haute administration, appelant, suivant l'expression même du Conseil d'Etat, un jugement critique sur la conduite de la guerre et les rapports internationaux de l'Etat français. L'action ressortit alors de ce domaine réservé par le Conseil d'Etat, qui se refuse, pour sa part, à connaître de certains actes appelés communément actes de gouvernement.

Il ne peut dépendre des tribunaux, ou administratifs[1], ou judiciaires[2], en discutant le but d'une réquisition, soit de décider si cette dernière est ou non justifiée par les nécessités militaires, soit de contrôler la façon dont l'Etat dispose de la chose requise dans l'intérêt de la défense nationale ; l'autorité militaire seule est en droit d'apprécier ces nécessités. Les raisons pour lesquelles elle estime nécessaire de maintenir la réquisition d'un immeuble, ne peuvent être discutées par la voie du recours pour excès de pouvoir[3]. Ceci n'exclut point d'ailleurs du tout, la faculté de prouver le détournement de pouvoir, l'usage de la réquisition dans un but totalement étranger au droit et à la bonne administration[4].

Le recours pour excès de pouvoir n'engage qu'un contrôle

1. Cons. d'Etat, 3 novembre 1922, Consorts Lichiardopoulos, *Rec.*, p. 793 ; — 16 mai 1928, Société bulgare de navigation à vapeur, *Rec.*, p. 638 ; — 15 juin 1928, Tokatlian, *Rec.*, p. 754 ; — 11 février 1931, Sobieszczanski, *Rec.*, p. 157 ; — 18 décembre 1931, Chan Pek Chun, *Rec.*, p. 1125, *S.*, 32.3.102. — Ces remarques valent également pour le contentieux de pleine juridiction.
2. Trib. civ., Marseille, 19 juin 1924, *D.H.*, 1924.615.
3. Cons. d'Etat, 27 mai 1921, Salmont, *Rec.*, p. 523.
4. Cons. d'Etat, 25 février 1921, Société le Centre Electrique, *Rec.*, p. 233.

de légalité[1]. Sans doute, l'examen du quatrième cas de recours : la violation de la loi, permet au juge de rentrer dans l'intention de l'administrateur, d'apprécier les faits pour rechercher si une base légale a été donnée à la décision. Il n'y a là qu'une particularité fondée sur la nature et la portée du recours pour excès de pouvoir qui doit sortir effet, non moins qu'à propos de l'expropriation pour cause d'utilité publique[2].

3) Il est inutile d'y insister aussi ; le recours est soumis aux conditions du droit commun quant aux cas d'ouverture, aux conditions de recevabilité et à la procédure : il n'est pas suspensif[3] et devra, le cas échéant, être intenté dans les deux mois de la notification de l'ordre (Loi du 13 avril 1900, art. 24).

Il l'est moins de noter qu'il s'applique aux actes réglementaires comme aux actes individuels ; par quoi il permet de frapper la réquisition à sa source même. Il a été jugé, de ce chef, que le décret du 2 août 1877 a été pris dans les limites de la délégation légale conférée au pouvoir exécutif par la loi du 3 juillet 1877[4] ; en cette matière des réquisitions, la légalité de décrets ou arrêtés à caractères généraux a été reconnue ou niée par d'autres arrêts[5].

1. Cons. d'Etat, 6 août 1910, de Maraumont, *Rec.*, p. 717 ; — 9 février 1923, Farges, *Rec.*, p. 144.

2. Cons. d'Etat, 23 décembre 1936, Soubirou Pouey, *Rec.*, p. 1153, *S.*, 1937.3.110 ; — 29 juillet 1932, Roch, *Rec.*, p. 824, *S.*, 1933.3.32, *D.H.*, 1932.528.

3. V., sur l'idée que les réquisitions sont exécutoires nonobstant toute voie de recours, Grenoble, 14 mai 1881, *S.*, 82.2.105 ; — la loi du 3 août 1917 précisait à ce sujet : « Néanmoins, la réquisition est exécutoire nonobstant l'opposition, en aucun cas, les tribunaux ne peuvent en suspendre l'exécution sans en avoir prononcé au fond la nullité ».

4. Cons. d'Etat., 16 janvier 1914, Ville de Marseille, *Rec.*, p. 64.

5. Cons. d'Etat, 30 avril 1920, Société générale d'armement, *Rec.*, p. 437 ; 5 mai 1922, Cie marseillaise de Madagascar, *Rec.*, p. 384 ; — 28 juillet 1922, Société la Montagne d'Ambre, *Rec.*, p. 667 ; — 27 mai 1921, Tieulon, *Rec.*, p. 514.

4) Dans la réalité des choses, les recours pour excès de pouvoir formés contre des ordres de réquisition sont assez rares, et leur recevabilité a été selon les espèces et pour des raisons diverses admise, par exemple, contre des ordres de réquisition notifiés par un président de commission de ravitaillement sur un champ de foire, directement à un propriétaire d'animaux de boucherie, sans passer par l'intermédiaire du maire[1] ; refusée, au regard d'un arrêté municipal portant réquisition d'un immeuble pour l'installation d'un bureau de douanes, qui contenait une erreur quant à la date d'une des lois applicables : le vice de forme était trop ténu, alors que l'arrêté mentionnait les autres textes dont il faisait application[2].

Parallèlement, l'étendue des pouvoirs conférés au maire par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de pourvoir au logement des familles sans abri, et, par là, de réquisitionner des logements vacants, a été la cause de solutions balancées, pour la raison que ce pouvoir n'existe que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et en cas d'urgence et de nécessité : a été annulée la décision d'un maire réquisitionnant un logement pour y installer un chômeur et sa famille, alors que ces conditions ne se trouvaient pas remplies au moment de cette décision[3] ; déclarée, au contraire, non entachée d'excès de pouvoir, inattaquable, la réquisition de hangars en vue d'y entreposer des denrées destinées à la fois au ravitaillement des troupes et au ravitaillement civil ; tandis qu'a été tenue pour sujette au recours, la décision de

1. Cons. d'Etat, 18 juin 1920, Nivière, *Rec.*, p. 615 ; — Cf. Paris, 17 décembre 1915, *S.*, 16.2.7, *D.*, 16.2.86 (même vice de forme, inexécution de l'ordre, pas de sanctions pénales).

2. Cons. d'Etat, 17 octobre 1934, Vaillant, *Rec.*, p. 926 ; — 9 mai 1930, Cie des phosphates de Constantine, *Rec.*, p. 492.

3. Cons. d'Etat, 22 mars 1933, de Blagny et Porte, *Rec.*, p. 337, *Gaz. Pal.*, Tab. quinq., 1930-35, V° *Réquisitions militaires*, n°s 2 et 33 ; — 16 décembre 1938, Fichot, *Rec.*, p. 944, *S.*, 1939.3.15, *Gaz. Pal.*, 1939.1.359, *D.H.*, 1939.183.

l'autorité militaire portant réquisition d'établissements déjà loués à l'administration de la guerre, sans procurer à l'armée la disposition de ces établissements dans des conditions autres que celles résultant d'un contrat de bail antérieur[1].

Ont été annulées, par l'effet des mêmes causes et distinctions : des réquisitions prises manifestement en dehors de l'intérêt de la défense nationale[2] ; faite par un maire et obligeant le prestataire à mettre son mobilier à la disposition de l'occupant, d'ailleurs ancien locataire[3]. Ce n'est point à dire d'ailleurs que l'existence d'un contrat de location ne conférant à l'Etat que des droits limités, fasse obstacle à la réquisition, et *ipso facto*, entache celle-ci d'illégalité[4].

L'acte administratif par lequel le maire répartit la réquisition est également susceptible de recours[5].

5) Cependant l'utilité même de cette procédure a été mise en question : A quoi bon former une telle action ? le prestataire est obligé de s'incliner devant le fait, sauf à discuter ultérieurement sur le règlement de compte. Peut-être les formes exigées ont-elles été omises, ou bien irrégulièrement appliquées, ou détournées de leur but normal. Peu importe, car il n'y a pas moins lieu à réparation du préjudice ; le recours en indemnité constitue aussi bien, dans ce cas, l'instance prévue par la loi en conséquence d'une réquisition. Celle-ci s'exécutant nonobstant toute réclamation ou voie de recours, la décision interviendra alors que

1. Cons. d'Etat, 27 mai 1921, Aucanne, *Rec.*, p. 524.
2. Cons. d'Etat, 25 février 1921, Société le centre électrique, *Rec.*, p. 233.
3. Cons. d'Etat, 5 juillet 1919, Bouclier, *Rec.*, p. 598.
4. Cons. d'Etat, 13 mai 1921, Société des abattoirs économiques, *Rec.*, p. 500.
5. A. Mestre, P. Olivier de Sardan et Jacques Ferronnière, *op. cit.*, p. 133, note 1. — Cf. Cons. d'Etat, 4 mai 1917, Briard, *Rec.*, p. 352, *S.*, 24.3.31, *D.*, 18.3.1 (rejet, car la violation des articles 20 de la loi du 3 juillet 1877 et 39 du décret du 2 août 1877 n'était pas justifiée). En sens contraire, V. la réponse du ministre de l'Intérieur à M. Enguerrand, député, *J. off.*, 10 décembre 1915, p. 2044.

tout aura été consommé ! Quel profit tirer d'une telle procédure dont le résultat est seulement de proclamer que la loi a été violée [1] ?

Il est à observer tout d'abord que, dès que la réquisition s'échelonne dans le temps, le recours a manifestement son utilité, notamment lorsque la réquisition porte sur des immeubles [2].

C'est, d'autre part, une erreur de croire ou paraître croire à l'existence d'un fossé entre le contentieux de l'annulation et celui de pleine juridiction : les rapports entre les deux recours sont nombreux [3] ; ils peuvent être joints [4].

Sans doute, le Conseil d'Etat saisi d'un recours pour excès de pouvoir ne prononce théoriquement qu'une simple annulation : en fait, l'annulation d'une décision exécutée équivaut le plus souvent à une condamnation pécuniaire, par les indications, et les avertissements ou les perspectives qu'y doit trouver l'administration. L'excès de pouvoir d'un agent administratif constitue, le plus souvent, une faute de service de gravité variable, engageant la responsabilité de l'administration devant les tribunaux administratifs, parfois un fait personnel, générateur d'une responsabilité personnelle de l'agent devant les tribunaux judiciaires, et extraordinairement, dans le cas d'une usurpation de pouvoir ou d'un acte d'une illégalité inadmissible, une voie de fait soumise aux tribunaux judiciaires.

Il reste donc à étudier le recours de pleine juridiction en matière de réquisitions irrégulières.

1. Berthélemy, note précitée, *D.*, 1917.2.9.

2. Cons. d'Etat, 5 juillet 1919, Bouclier ; — 27 mai 1921, Aucanne ; — 9 mai 1930, Cie des phosphate de Constantine ; — 17 octobre 1934, Vaillant ; — 16 décembre 1938, Fichot, précités.

3. Hauriou, *op. cit.*, p. 406 et suiv.

4. Léon Delbez, *De l'excès de pouvoir comme source de responsabilité*, dans « *Revue du droit public* », 1932, p. 441 à 490, Cons. d'Etat, 31 mars 1911, Blanc, Argaing, Bézie, *Rec.*, p. 407, *S.*, 1912.3.129 et la note Hauriou, *D.*, 1913.3.17 ; — 23 décembre 1932, Société l'Eveil de Contres, *Rec.*, p. 1129 ; — 25 avril 1934, Castel, *Rec.*, p. 469 ; — 4 juillet 1934, Dame Gilbert, *Rec.*, p. 760.

CHAPITRE III

LA RÉPARATION DES DOMMAGES DIRECTS ET CERTAINS

Section I

Les principes

D'une réquisition annulée, que reste-t-il ? Rien d'une réquisition proprement dite. Celle-ci considérée comme opération juridique disparaît. Est-ce à dire que le prestataire ne jouit d'aucun recours, la réquisition étant dépourvue de valeur ?[1] L'excès de la conclusion en disqualifie l'énoncé. La question est, dès lors, de savoir si l'indemnisation qu'impose l'équité ne peut avoir en droit une cause, si notamment elle ne peut résulter des principes généraux : le sentiment du respect de la propriété est trop ancré pour qu'il puisse être méconnu aussi brutalement ; un principe de justice supérieur commande qu'il soit tenu compte des sacrifices de chacun. L'équité impose de reconnaître le principe et le jeu d'une indemnité en matière de réquisitions illégales[2]. Sur quel fondement le droit permet-il de les étayer ?

Il reste, en effet, pour faire sortir à cette constatation

1. Ginisty, *Les réquisitions civiles et militaires*, 1917, p. 17.
2. V. *supra*, Chap. I, nos 1, 2, 3.

des effets juridiques, de rechercher les traits saillants de l'opération pour la couler dans le cadre de phénomènes semblables et lui faire subir le même réglement.

§ 1. *Le recours contre l'agent.*

1) C'est celui qui paraît le plus naturel, vers lequel porte un mouvement en quelque sorte instinctif. Aussi, l'idée que le prestataire victime d'une réquisition illégale, a et n'a d'action que contre l'auteur de la réquisition, est tellement forte qu'elle a été défendue par certains auteurs[1], et que le législateur n'a envisagé que ce recours[2].

Une telle construction n'est manifestement pas suffisante. Le plus souvent l'auteur de la réquisition restera introuvable, il aura négligé de livrer son indentité. Il sera même parfois insolvable. Le préjudice ne pourra donc être réparé.

Là contre, les habitudes administratives et jurisprudentielles se sont dressées. En 1877 la jurisprudence laissait l'Etat livrer ses fonctionnaires aux conséquences de leurs faits délictuels[3]. Depuis lors, par une évolution continue, dans l'intérêt des administrés, le Conseil d'Etat a étendu considérablement la notion de faute de service au détriment de la faute personnelle. En conséquence, la responsabilité des agents est à apprécier selon les règles du droit administratif.

2) La faute personnelle est celle qui est détachable de la fonction. Le principe est trop connu pour qu'il soit

1. Albert Wahl, *Des exonérations et réductions de loyers par suite d'une force majeure résultant de la guerre*, n° 34, dans « *Revue trimestrielle de droit civil* », 1916, p. 33.
2. V. *supra*, Titre I, chap. 3.
3. Cf. la jurisprudence dans les tables de la jurisprudence générale, *Dalloz*, V° *Responsabilité*.

besoin d'y insister. Encore faut-il tout au moins rappeler qu'il ne suffit pas que l'agent encourt les sanctions pénales prévues par la loi pour qu'en soit déduite automatiquement l'existence à sa charge d'une faute personnelle : ce n'est point en effet la qualification pénale de la faute qui importe, mais sa gravité[1].

Pour caractériser une faute personnelle, le juge devra constater la résolution chez l'agent d'accomplir, à l'occasion du service, un acte étranger à celui-ci, et le désir de faire le mal. Autrement dit, le critère est *intentionnel* : le militaire qui fait une réquisition pour satisfaire ses besoins et ses goûts, est personnellement responsable de son acte.

3) Evidemment les cas de fautes personnelles sont plus fréquents que ne le laisse supposer la lecture des recueils d'arrêts : ceux-ci en matière de réquisition ne rapportent guère de décisions ayant retenu la responsabilité personnelle d'un agent civil ou militaire de l'Etat[2]. Dans deux cas, où se rencontrait une absence totale de forme, le Tribunal des Conflits n'a reconnu que l'existence de fautes de service[3], c'est-à-dire, de ces négligences, omissions, erreurs qui sont tolérées dans les habitudes mauvaises du service[4].

4) Au demeurant, là où d'aventure elle pourrait être relevée, la faute personnelle de l'agent n'exclut pas automatiquement celle de l'Etat.

1. Confl., 8 avril 1935, l'*Action française* c/ Bonnefoy-Sibour, *Rec.*, p. 1227, *S.*, 35.3.76, *D.*, 35.3.25 et note WALINE ; — 26 mai 1924, Vve Limetti, *Rec.*, p. 502, *S.*, 24.3.49, *D.*, 24.3.52 et la note signée J.A., *D.H.*, 1924.564 ; — Cass. civ., 30 déc. 1930, *S.*, 31.1.217 et note Roger BONNARD, *D.*, H., 31.68.

2. Paris, 29 novembre 1872, *D.*, 74.2.14, mais il faut tenir compte de la date de cette décision, aucune autre n'étant relevée dans les recueils, en dépit de la masse des irrégularités commises.

3. Confl., 17 novembre 1917, Bailly, précité ; — 28 mai 1921, de la Rouillère, *Rec.*, p. 525.

4. HAURIOU, *op. cit.*, p. 374, (10e éd.).

La jurisprudence affirmait autrefois l'inconciliabilité du cumul de ces deux responsabilités. Sans retenir pour l'heure un système automatique de cumul, elle admet, et fait sortir effet en certains cas, à la coexistence d'une faute de service avec une faute personnelle[1]. Autrement dit, si la faute de l'agent se détache du service, le service ne se détache pas de l'agent. La distinction entre la faute personnelle et la faute de service intéresse l'agent lui-même ; mais elle peut ne pas avoir d'influence sur l'action en responsabilité dirigée contre l'Etat : même lorsque le fait reproché à l'agent constitue une faute personnelle sanctionnée par la loi pénale, la responsabilité de l'Etat reste régie[2] par les règles propres du droit administratif. En fin de compte, pour éviter que la victime ne puisse toucher des deux mains, le Conseil d'Etat subordonne le paiement à une subrogation par la victime, au profit de l'administration, de ses droits contre l'agent[3].

§ 2. *Les bases de la responsabilité administrative.*

1) Après que le caractère d'une faute de service est reconnu à un fait déterminé, il convient, pour faire sa place à l'action administrative, de définir sa cause génératrice et son fondement juridique. Deux explications sont concevables :

I. — *Ou bien l'idée d'un enrichissement sans cause du*

1. Cons. d'Etat, 3 février 1911, Anguet, *Rec.*, p. 146, *S.*, 11.3.137 et note HAURIOU, *D.*, 13.3.26 ; — 15 mars 1918, Baudelet, *Rec.*, p. 259, *D.*, 1920.3.1 et note APPLETON.

2. Joseph DELPECH, *De la responsabilité envers l'Etat des fonctionnaires autres que les comptables*, dans « *Mélanges Hauriou* », 1929, p. 189 et suiv. ; — APPLETON, note précitée, *D.*, 20.3.1.

3. Cons. d'Etat, 26 juillet 1918, Lemonnier, *Rec.*, p. 772, *S.*, 18-19.3.41 et note HAURIOU, *D.*, 18.3.9 et conclusions BLUM, « *Revue du droit public* », 1918, p. 41 et note JÈZE.

patrimoine administratif. L'Etat a profité de l'appauvrissement du prestataire irrégulièrement dépossédé, à celui-ci, il convient de reconnaître droit de réclamer, à défaut de la restitution de l'objet incorporé au patrimoine administratif, le paiement d'une indemnité correspondant à la valeur de cet objet.

A propos des réquisitions opérées par l'armée ennemie, M. Mestre s'est fait le défenseur de ce système[1] en des termes si généraux, que l'on peut se demander s'il ne faut pas chercher du côté de l'action *de in rem verso* le principe d'une action contre l'Etat.

Ce point de vue avait été soutenu par M. Perreau qui distingue nettement cette action de celle née de la réquisition[2]. L'idée, toujours dans le domaine des réquisitions ennemies, fût reprise par M. Waline[3] ; — tandis que celui-ci considérant les variantes terminologiques des décisions de justice, plus comme questions de mots, qu'analyses et qualifications poussées, propose selon les circonstances de fait, de parler plutôt « d'enrichissement sans cause » lorsque la contrainte matérielle de l'ennemi a aboli la volonté de l'habitant à qui l'on a pris la chose d'autorité, et de « gestion d'affaires » lorsque la livraison de la chose est restée volontaire de la part de l'habitant malgré la pression des circonstances, lorsque *coactus voluit, tamen voluit*.

C'est l'idée même de toute la jurisprudence des cours et tribunaux qui font parfois appel à un mandat[4], mais le plus souvent se réfèrent au principe d'équité supérieur qui se traduit par une action découlant, soit de la gestion

1. Note s. Cass. req., 8 juillet 1918, *S.*, 1921.1.5.
2. Note s. Toulouse, 24 juillet 1916, *S.*, 1918-19.2.17.
3. Note (VI) s. Cass. civ., 24 juillet 1928, *D.*, 1929.1.83 col. 2.
4. Angers, 20 juin 1872, *S.*, 1872.2.227.

d'affaires (essentiellement volontaire)[1], soit de l'enrichissement sans cause[2]. De fait, à propos des réquisitions municipales, le Conseil d'Etat assimile la réquisition irrégulière à un quasi-contrat de droit privé[3].

A. — Le recours à ces notions purement patrimoniales n'est pas heureux. La gestion d'affaires suppose un fait purement volontaire de l'homme (C. civ., art. 1371 et 1372) ; dans la réquisition, la prestation est exigée. L'enrichissement sans cause se heurte à cette opposition que si l'appauvrissement du prestataire est certain, l'enrichissement du patrimoine administratif l'est moins ; il est même impossible de soutenir que l'administration a toujours tiré profit de la prestation, d'oublier qu'en matière de réquisition irrégulière le requérant exigera souvent une fourniture pour son usage personnel[4], et donc de dire que l'Etat a toujours profité de la réquisition.

Le droit civil considère, d'ailleurs, que l'action *de in rem verso* n'existe qu'à défaut d'autre voie de droit. Elle a un caractère secondaire[5] ; elle n'intervient que lorsque l'équité est par trop froissée par un résultat et qu'aucune solution satisfaisante ne peut être trouvée dans les autres recours. C'est l'application d'une règle de bon sens, d'autant plus qu'il n'existe pas un fossé aussi profond entre l'indemnisation fondée sur la responsabilité et celle fondée sur l'enrichissement sans cause. A juste titre, M. Planiol[6] a

1. Cass. req., 20 avril 1874, *S.*, 74.1.293, *D.*, 74.1.239 ; — 5 juillet 1875, *S.*, 75.1.362, *D.*, 76.1.78 ; — Cass. civ., 15 mars 1882, *S.*, 82.1.270, *D.*, 83.1.374 ; — Cass. req., 8 juillet 1918, *S.*, 21.1.5 et note Mestre, *D.*, 1919.1.105.

2. Orléans, 8 mars 1872, *S.*, 72.2.188, *D.*, 72.2.106 ; — Nancy, 22 mars 1873, *S.*, 73.2.108, *D.*, 73.2.141 ; — Cass. req., 13 mai 1873, *D.*, 74.1.269.

3. Confl., 1er mai 1928, Templier, *Rec.*, p. 543, *S.*, 28.3.129 et note Hauriou.

4. De sorte que l'on ne peut même pas parler « d'enrichissement en moins dépensant » comme l'avait suggéré le doyen Hauriou, note *S.*, 1910.3.1 sous Cons. d'Etat., 19 novembre 1909.

5. Cass. civ., 2 mars 1915, *D.*, 20.1.102 ; — 12 mai 1914, *S.*, 18-19.1.41 et note Naquet.

6. Planiol et Ripert, *op. cit.*, t. II, n° 937, p. 360 (10e éd.).

démontré que les deux actions découlent du même principe d'équité supérieure, et que l'action *de in rem verso* a également son origine dans un fait illicite.

B. — Les conséquences de la théorie patrimoniale ne seraient elles-mêmes pas heureuses pour la détermination de l'indemnité : le gérant d'affaires ne pourrait réclamer que le remboursement des dépenses utilement engagées (C. civ., art. 1375). Dans l'enrichissement sans cause, l'indemnité ne pourrait être égale qu'à l'enrichissement effectif procuré à l'Etat[1]. Dans l'un et l'autre cas, la réparation serait insuffisante.

II. — *Ou bien le principe de responsabilité.* L'action aura à sa base un fait lésif et pour motif la réparation d'une faute des agents de l'administration dans l'exercice de leurs fonctions[2].

2) Le Tribunal des Conflits n'a pas hésité à fonder la réparation sur la *faute de service* d'un agent de l'Etat. Le principe est énoncé en termes définitifs par l'arrêt Bailly du 17 novembre 1917[3].

La haute juridiction ayant constaté dans les faits reprochés à un président de commission de ravitaillement et à un maire (conduite à la commission de plus d'animaux que ceux portés sur l'ordre de réquisition ; enlèvement par effraction pour les livrer au ravitaillement d'un certain nombre de sacs de grains) *une violation des dispositions, soit de la loi du 3 juillet* 1877, en ce qui concerne *l'objet même de la réquisition*, soit du règlement d'administration publique du 3 août 1877 en ce qui concerne *les formes*

1. Cons. d'Etat, 5 avril 1922, Tardy, *Rec.*, p. 325.
2. Laferrière, *op. cit.*, t. I, 2e édit., p. 674 ; — Teissier, *La responsabilité de la puissance publique*, 1906, p. 51.
3. *Rec.*, p. 736, *S.*, 1924.3.37, *D.*, 1918.3.1.

prescrites pour procéder quand il y a lieu à l'exécution d'office, a considéré que « de tels faits ne sauraient être envisagés comme des faits personnels se détachant de la fonction, — que les erreurs ou irrégularités relevées n'auraient pas pour effet de faire perdre aux actes accomplis par les sieurs C. et S. le caractère d'actes administratifs et les transformer en quasi-délits de droit commun ; — que l'action en responsabilité qui en découlerait ne pourrait donc être dirigée que contre l'Etat pour *faute du service public* ». Dans ces conditions, la question de compétence posée par un arrêté préfectoral de conflit fut tranchée, « considérant que, la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de service incombant à ses agents ne peut être examinée que par la juridiction administrative en vertu du principe sur la *séparation des pouvoirs* édicté par les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III, confirmé par la loi du 24 mai 1872 ; — que si la loi du 3 juillet 1877 a confié aux tribunaux de l'ordre judiciaire la mission de fixer en cas de contestation le prix des réquisitions, et s'il en résulte pour ces tribunaux, saisis dans les formes prévues par cette loi, le droit d'apprécier, lors du règlement du prix les conditions particulières de la dépossession qui seraient de nature à influer sur la valeur de la prestation, cette attribution de compétence toute spéciale n'a pas dérogé à la règle générale sus-rappelée en ce qui concerne les actions en responsabilité proprement dites, dirigées contre l'Etat à raison des *irrégularités commises à l'occasion des réquisitions* et qui ne peuvent être portées devant les tribunaux civils, ni sous forme d'une demande distincte d'indemnité, ni sous forme d'une demande en majoration de prix à raison desdites irrégularités ».

Les principes furent ainsi nettement fixés : s'il ne reste

rien de la réquisition après son annulation, la condamnation de l'Etat peut avoir pour motif la réparation d'une faute de service commise par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ; les tribunaux judiciaires ne peuvent connaître d'une telle demande sans excéder leur compétence et méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs.

3) Déjà, par arrêt du 22 mai 1909[1], le Conseil d'Etat avait laissé entendre que la compétence judiciaire ne s'étendait qu'aux actions expressément prévues par la loi de 1877, et cet arrêt est, en sa jurisprudence, comme une mise en garde des tribunaux contre une propension à interpréter et faire trop largement leur part en matière de réquisition. Depuis lors, les tribunaux administratifs ou judiciaires ont à maintes reprises suivi ces voies[2], et le Tribunal des Conflits, en une seconde décision, a reproduit textuellement les termes de l'arrêt Bailly[3].

Section II

Les restrictions au principe

Au principe de la compétence, tel que la dégageait une jurisprudence constante[4] quelques brèches existent, traditionnelles, résultant de textes législatifs ou de règles de procédure, voire d'idées en voie de déclin... Il faut les replacer en leur cadre, en délimiter la portée.

1. Frémont, *Rec.*, p. 534, *S.*, 1911.3.162, *D.*, 1911.3.11.
2. Cons. d'Etat, 23 février 1923, Maurette, *Rec.*, p. 188 ; — 6 juillet 1923, de Salabery, *Rec.*, p. 560, *Gaz. Pal.*, 1923.2.533 ; — 14 novembre 1923, Huignard, *Rec.*, p. 727 ; — 16 décembre 1931, Redon, *Rec.*, p. 1122.
3. Conf1., 28 mai 1921, de la Rouillère, *Rec.*, p. 526.
4. *Dalloz, Rép. prat.*, V° *Compétence administrative*, N°s 386, 529 et suiv.

§ 1. — *La protection de la propriété privée immobilière.*

1) Il est de principe constant en doctrine et en jurisprudence que toute violation du droit de propriété, toute emprise, mainmise ou entreprise, définitive ou temporaire, globale ou partielle d'une propriété immobilière rentre dans le domaine exclusif de l'autorité judiciaire[1]. La formule vaut d'être bien comprise : l'atteinte à la jouissance, si grave soit-elle, ne relève que du domaine administratif[2]. Par contre, la compétence judiciaire est de droit en présence de toute mainmise ou emprise quelconque sur la propriété ou la possession.

2) Le point de départ de cette jurisprudence se trouve dans la loi sur l'expropriation, dans les procédures qu'elle organise et la compétence qu'elle reconnaît aux tribunaux judiciaires. Il devait en sortir la théorie de l'expropriation indirecte[3] ; on constata que des atteintes causées par l'administration équivalaient à de véritables expropriations, dès lors, par analogie la compétence devait être judiciaire. Plusieurs formules, d'une compréhension plus ou moins vaste, se succédèrent au cours du XIX^e siècle jusqu'au moment où fût dégagée la notion « d'emprise sur la propriété privée » au sujet de laquelle M. Romieu, après avoir rappelé les principes généraux de compétence s'exprimait comme suit[4] : « Mais il existe une dérogation formelle à cette règle, si le préjudice provient d'opérations faites par la personne publique sur le sol même de la propriété privée.

1. Cass. civ., 28 janvier 1902, *D.*, 04.1.143 ; — Confl., 19 mars 1904, Maudière, *Rec.*, p. 252, *S.*, 06.3.88, *D.*, 04.3.72 ; — 24 décembre 1904, Montlaur, *Rec.*, p. 887 et conclusions Romieu, *D.*, 06.3.58.
2. Cass. civ., 19 juillet 1922, *S.*, 25.1.27, *D.*, 26.1.63.
3. Paul Couzinet, *op. cit.*, p. 133 et suiv.
4. Conclus. sous Confl., 24 décembre 1904, Montlaur, *Rec.*, p. 889.

Tant que l'administration reste sur son fonds, ne pénètre pas sur la propriété privée, ne l'atteint que du dehors, sans mettre la main sur elle, l'atteinte à la jouissance, si grave soit-elle, ne relève que des tribunaux administratifs ; mais l'autorité judiciaire est seule compétente, s'il y a voie de fait, c'est-à-dire, s'il y a de la part de la personne publique, emprise, mainmise, entreprise sur la propriété privée immobilière ».

Cette jurisprudence fut vivement critiquée à l'aide de deux arguments principaux[1] : d'une part, elle s'expliquerait historiquement car à l'époque où elle prit naissance, les tribunaux administratifs n'avaient pas encore fait leurs preuves, mais, ces raisons ont disparu avec le perfectionnement de la juridiction administrative ; — d'autre part, elle reposerait sur une fausse construction tirée d'un argument d'analogie avec la loi sur l'expropriation, alors que ce texte est d'interprétation stricte, comme portant exception à la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

Aussi, a-t-on fait appel à d'autres principes. C'est une habitude du Conseil d'Etat de parler de voie de fait, pour asseoir la compétence judiciaire[2] ; mais en cette matière, il ne semble pas que cette notion renferme beaucoup plus de choses que celle d'emprise. Les commissaires du gouvernement qui ont été les inspirateurs de toute cette jurisprudence assimilent la voie de fait à l'emprise (V. conclusion Romieu, *supra*).

Un autre principe fut mis en jeu, celui suivant lequel les

1. Paul Duez, *op. cit.*, p. 143 et suiv.
2. Confl., 16 novembre 1901, Olivier et Zimmerman, *Rec.*, p. 809, *S.*, 04.3. 101, *D.*, 03.3.21 ; — 10 décembre 1910, Mérot, *Rec.*, p. 937 ; — Cons. d'Etat, 22 juillet 1910, Commune de Noisy-le-Grand, *Rec.*, p. 626, *S.*, 13.3.25, *D.*, 12.3.101.

« tribunaux judiciaires sont les gardiens naturels de la propriété privée »[1]. C'est l'opinion d'auteurs importants de droit public : — de M. Waline[2] ; — du doyen Hauriou avec sa théorie de la voie de droit[3] suivant laquelle « le droit de propriété violé poursuit par lui-même la réparation, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de la nature de l'opération qui a entraîné le dommage... ».

En vérité, la propriété privée immobilière a toujours joui d'une protection particulière. Même en droit privé, les questions qui s'y rapportent échappent aux juridictions d'exception et sont réservées aux tribunaux civils car elles sont considérées comme « préjudicielles » ; — les juges de paix ne peuvent connaître des atteintes à la propriété quelque modique que soit l'intérêt en litige. Malgré les critiques dont il a été l'objet, le système garde une valeur certaine, en dépit des progrès considérables du contentieux administratif, l'accès des tribunaux judiciaires reste plus aisé que celui du Conseil d'Etat. Il s'agit donc d'une règle coutumière peut-être, mais certaine de notre droit, sur laquelle il ne saurait y avoir ni doute, ni hésitation.

3) Appliqué à la matière des réquisitions irrégulières, le principe a donné lieu à l'exercice de l'autorité judiciaire à propos de toutes les contestations relatives à l'occupation d'un immeuble sur ordre du maire, en l'absence du propriétaire[4].

En vérité, les tribunaux ont fait fréquemment appel ou allusion pour justifier la compétence judiciaire, tantôt à la

1. Cass., 21 nov. 1865, *D.*, 66.1.113 ; — 27 avril 1900, *S.*, 03.I.55 ; 4 août 1915, *D.*, 21.1.15 ; — 28 janvier 1920, *D.*, 24.1.70 ; — 14 février 1923, *S.*, 23,1,294, *D.*, 26.1.51.

2. Waline, *Manuel élém. de droit admi.*, 2e éd., 1939, p. 69.

3. Hauriou, *op. cit.*, p. 32, 10e éd.

4. Cass. req., 4 mars 1929, *S.*, 29.1.266 ; — Cons. d'Etat, 2 juin 1933, Delle Cauchon, *Rec.*, p. 611, *S.*, 1933.3.117, *D.H.*, 1933.399.

notion contractuelle de bail[1] ; plus souvent à celle de voie de fait. Ainsi, la prise de possession par l'intendance d'une usine de conserves alimentaires, sans observer les formalités prévues par la législation sur les réquisitions, a été tenue pour une voie de fait à l'encontre d'une propriété privée immobilière, dont il appartenait à ce titre aux tribunaux judiciaires de connaître[2].

§ 2. *Les facultés ouvertes aux tribunaux répressifs.*

1) La règle que les tribunaux de l'ordre judiciaire sont incompétents pour apprécier un acte administratif, selon le principe de la séparation des pouvoirs, ne s'applique pas avec une même rigueur à la justice pénale et à la justice civile. Des juridictions judiciaires sont qualifiées à connaître des conséquences d'actes administratifs dont elles doivent apprécier la légalité sans qu'elles aient le pouvoir d'en prononcer l'annulation. Les tribunaux répressifs ont le droit d'apprécier le titre sur lequel s'appuie la poursuite, quand bien même il s'agirait d'un acte administratif[3].

La règle s'est petit à petit dégagée, par dérogation à la doctrine de l'arrêt Septfonds[4] qui interdit aux tribunaux de statuer sur la légalité des actes administratifs, mais leur permet de les interpréter, ce pouvoir étant lui-même limité aux actes à caractères généraux, à l'exclusion des actes individuels[5]. Elle s'appuie en droit sur le § 15 ajouté

1. Confl. 11 janvier 1873, Péju, Joannon, Denave, *Rec.*, p. 44, *S.*, 73.2.125 et conclus. Reverchon.

2. Cons. d'Etat, 23 mars 1927, Confl., 22 décembre 1930, Union Villeneuvoise de conserves et produits alimentaires, précités.

3. Garraud, *Tr. d'instruction criminelle*, 1909, t. II, p. 295 et suiv.,

4. Confl., 16 juin 1923, Septfonds, *Rec.*, p. 498, *S.*, 1923.3.49 et note Hauriou, *D.*, 24.3.41 et concl. du Proc. Général Matter.

5. Cass. civ., 24 octobre 1917, *S.*, 1919.1.193, et note Duguit, *D.*, 18.1.5 et note signée L.S. ; — Cass. civ., 14 février 1922, *S.*, 22.1.241 et note Duguit, *D*, 23.1.149 ; — Cass., 27 avril 1926, *D.*, 1927.1.9 et note Rolland ; — 9 novembre 25, *D.H.*, 1926.23.

à l'article 417 du Code pénal lors de la révision de 1832.

Mais à la vérité, ce texte est plutôt déclaratif qu'attributif de compétence. Loin d'être en effet exceptionnel, il applique une théorie fondamentale, aux termes de laquelle le juge de l'action est le juge de l'exception[1] ; — il est en tout cas, une conséquence du rôle et de la fonction des tribunaux répressifs. Ceux-ci ne peuvent sanctionner des ordres fantaisistes, extralégaux, des décisions administratives méconnaissant les prescriptions de la loi. Avant de punir, ils ont le droit et le devoir, en dépit de la séparation des pouvoirs, de vérifier l'acte administratif qui est à la base de la poursuite, de décider s'il est légal ou non. L'article 471 § 15 ne fait donc que proclamer un droit inhérent au principe de la légalité des peines.

Aussi la Cour de cassation a-t-elle peu à peu consacré une extension de ce texte à toutes les matières pénales et à tous les tribunaux de répression[2], aux actes réglementaires[2] comme aux actes individuels[3].

2) Au cas d'ordre de réquisition, lorsqu'un particulier a refusé d'y obtempérer, il plaidera souvent que sa résistance était fondée, car la réquisition était illégale ; dès lors, avant de prononcer la sanction requise, le tribunal, devant lequel est renvoyé ce particulier pour cause de résistance illégitime, devra donc vérifier la régularité de la réquisition. Il aura le droit de se livrer à un tel examen parce que l'ordre de réquisition, tout en étant un acte administratif, constitue un des éléments de l'infraction pénale. Autrement dit, la

1. A. Mestre, *Recherches sur l'exception d'illégalité*, dans « *Mélanges Hauriou* », p. 567 et suiv. ; — Cass., 11 décembre 1876, *S.*, 77.1.113, *D.*, 77.1.9.

2. En matière correctionnelle : Trib. corr. Rouen, 14 septembre 1934, *S.*, 35.2.1 et note Mestre ; — pour la peine de mort et à un tribunal militaire, Cass. crim., 22 février 1939, *S.*, 1940.1.1 et note Mestre.

3. V. spécialement en ce qui concerne les arrêtés d'expulsion : Paris, 6 février 1884, *S.*, 85.2.215, *D.*, 85.2.44 ; — Cass. 7 décembre 1883, *S.*, 85.1.89.

sanction ne sera encourue que si la réquisition était régulière.

Il ne saurait logiquement et pratiquement en aller d'autre manière ; nul ne comprendrait, comme dit M. Berthélemy[1], qu'un tribunal refusât de juger sous prétexte de doutes sur la légalité de l'opération dont il doit apprécier les suites ; les juridictions n'ont pas manqué à leur office : elles ont tantôt jugé l'irrégularité non substantielle et la résistance du prévenu mal fondée[2] ; tantôt relaxé le prévenu pour le motif que la réquisition était irrégulière en raison d'un vice de forme jugé substantiel[3] ou d'une méconnaissance de l'exemption bénéficiant au prestataire[4].

Ce pourquoi, il leur est à plusieurs reprises advenu de poser des principes, par exemple que le maire peut transmettre en une forme quelconque aux habitants de la commune les réquisitions qui lui ont été notifiées[5] ou encore que le maire qui fait ouvrir le domicile d'un absent en dehors des cas prévus par la loi sur les réquisitions militaires commet le délit de violation de domicile[6].

3) L'usage et l'interprétation de ces facultés doivent en tout cas demeurer de droit strict : les solutions du droit pénal ne sauraient être généralisées ; les tribunaux répressifs, chargés d'appliquer la loi pénale, doivent également se montrer particulièrement exigeants en ce qui concerne les

1. Note précitée, *D.*, 1917.2.10, col. 1.
2. Poitiers, 19 février 1915, *S.*, 1916.2.68 ; — Paris, 16 décembre 1915, *S.*, 1916.2.13, *D.*, 1916.2.87.
3. Paris, 17 décembre 1915, *S.*, 1916.2.17, *D.*, 16.2.86 (réquisition adressée directement à l'habitant). — Bordeaux 9 mars 1918, *Rec.*, Bordeaux, 19.1.173.
4. Cas d'un sujet espagnol exempté de réquisition d'après l'article 4 de la convention franco-espagnole du 7 janvier 1862, Trib. corr. Seine, 17 mars 1902, *D.*, 04.2.202.
5. Cass. crim., 17 août 1916, *S.*, 1918-19.1.24.
6. Cass., 1er mars 1890, *S.*, 1891.1.140, *D.*, 90.1.334. — Trib. Mamers, 5 mai 1898, *S.*, 1899.2.178, *D.*, 1899.2.308.

formes de la réquisition, — la résistance à une réquisition illégale est un droit —, et s'en tenir à la lettre des textes donnés comme base aux poursuites ; le simple doute doit bénéficier au prévenu.

§ 3. *Les réquisitions municipales.*

1) *A priori*, il paraît singulier qu'elles puissent faire l'objet d'une jurisprudence particulière, aucune raison n'existant d'apparence pour dégager en matière de réquisition municipale des règles propres. Telle n'est pourtant pas la réalité.

Il s'agit surtout, sinon uniquement, sous ce vocable, de réquisitions collectives de marchandises ou de services, que l'ennemi ou l'occupant exige des ressources respectives des habitants d'une agglomération, ou se défiant de leur attitude courageuse ou hostile, exige de la collectivité communale par l'intermédiaire du maire[1]. Cette situation de fait a suscité des controverses juridiques sur la nature même de l'ordre, et, partant, sur les voies de droit à fin d'en obtenir réparation. Comme toujours, elles s'engagèrent sur la question de compétence. Celle-ci se présenta en 1928 devant le Tribunal des Conflits. Un maire de la région envahie, utilisant sans droit des bons du modèle établi par la loi du 3 juillet 1877 avait imposé à un habitant de la commune la livraison de farine. L'intéressé s'était adressé successivement au tribunal civil et au conseil de préfecture, lesquels s'étaient respectivement déclarés incompétents pour connaître d'une telle demande. Sur quoi, le tribunal des Conflits, le 1er mai 1928, se prononça pour la compétence

1. V. note Waline précitée, *D.*, 1929.1.81 col. 2.

judiciaire[1] : « considérant que, si les commandes adressées par le maire... l'ont été au moyen de bons du modèle établi pour les réquisitions militaires, bien qu'il n'ait pas été procédé à des réquisitions en vertu de la loi du 3 juillet 1877, cette circonstance de pure forme ne saurait donner auxdites commandes un caractère administratif ».

A ses yeux, le litige portait en réalité sur « l'un de ces contrats ou quasi-contrats de fournitures communales » ; « actes de droit privé relevant, en cas de contestation, de l'autorité judiciaire », sauf le cas où, « ils contiennent des clauses dérogatoires au droit commun leur imprimant un caractère administratif ».

Est-ce une décision d'espèce, fondée sur les circonstances particulières de la cause ? Il est d'autant plus difficile de le penser que la compétence en matière de réquisition civile n'était pas encore organisée par la législation ; et par conséquent, que les raisons de soumettre un tel différend à la juridiction administrative étaient plus fortes encore que s'il s'était agi de réquisitions militaires irrégulières. La décision du Tribunal des Conflits se reliait, en quelque mesure, à une jurisprudence sur les contrats entre communes réquisitionnées et prestataires réels, et à une opinion doctrinale sur la nature non administrative de l'ordre donné par le maire aux habitants.

2) De nombreux arrêts rendus dans la matière si particulière des réquisitions ennemies y donnaient cours, ceux-là signalés ci-dessus, ayant déclaré en pareil cas, au profit du prestataire, l'existence contre la commune d'une action basée sur un contrat de mandat, un quasi-contrat de gestion

1. Confl., 1er mai 1928, Templier c/ Commune de Sempigny, *Rec.*, p. 543, *S.*, 1928.3.129. — Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édit., 1929, supplément, p. 1 et suiv.

d'affaires ou encore l'enrichissement sans cause[1]. D'autres n'étaient pas moins significatifs, ayant retenu la compétence de l'autorité judiciaire pour des réquisitions d'objets mobiliers opérées par l'autorité municipale, en l'absence de textes particuliers réglant la compétence[2].

Ainsi jugé qu'est de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire la demande en paiement d'indemnité formée contre la commune par un propriétaire, à raison de l'occupation de son immeuble, lorsque faite en exécution des ordres du maire, par des personnes se trouvant sans abri à la suite d'un événement calamiteux[3].

Une tendance sinon une thèse bien en forme s'y prêtait aussi, celle de l'arrêt de la Cour de cassation[4] qui, tout en glissant dans ses motifs le fait ou la notion « d'une délégation de la puissance publique » au travers de l'ordre d'exécution de la réquisition ennemie considérée comme une obligation collective imposée par l'intermédiaire du maire à la généralité des habitants, condamne pour fausse application des textes légaux l'arrêt d'une Cour d'appel faisant de cet ordre « un acte de puissance publique ».

3) Une telle solution diamétralement opposée à celle appliquée à l'Etat est-elle définitive ? Sans doute les actes des autorités communales sont beaucoup moins imprégnés de puissance publique que ceux des agents de l'Etat. Néanmoins, la réquisition tout particulièrement reste exorbitante du droit commun ; et il serait aisé de prendre, avec moins de risques et de paradoxes, le contrepied de la thèse

1. V. *supra*, titre 2, chap. 3, sect. 1, § 2.
2. Cass. civ., 8 mai 1928, Ville de Lille, c/ Dame Adam, *S.*, 1928.1.266.
3. Cons. d'Etat, 21 novembre 1923, Absalon, *Rec*, p. 742 ; — Cass., civ., 8 mai 1928, Ville de Lille c/ Carlier et Etat français, *S.*, 1928.1.266, *Gaz. Pal.*, 1928.2.220.
4. Cass. civ., 24 juillet 1928, précité.

de M. Waline, qui ne découvre au maire d'une commune envahie aucune « puissance, aucune force de police, aucun des procédés de coercition matérielle habituels »[1]. Le maire n'en garde pas moins, dans son rôle de « *defensor civitatis* » une autorité qui n'est pas seulement morale ; il conserve, même en présence de l'ennemi, au regard des habitants un rôle éminent pour le maintien de l'ordre ; ses actes ne sont pas dépourvus de puissance publique ; à certains égards même son autorité dépasse celle dévolue normalement au magistrat municipal par la législation. Sa responsabilité est accrue, son pouvoir peut connaître moins d'entraves réglementaires. La jurisprudence dégagée ci-dessus pourrait donc passer pour illogique et contradictoire. Elle témoigne, en tout cas, de la survivance de cette vieille doctrine qui considérait la commune, moins comme un agrégat de services publics locaux, que comme un groupement de propriétaires privés associés pour l'exploitation commune des biens. Et, peut-être n'est-il point interdit d'attendre un revirement analogue à celui qui a marqué la jurisprudence administrative sur la compétence, la responsabilité des communes et des départements, et opéré l'unité de jurisprudence seulement à la suite de l'arrêté rendu par le Tribunal des Conflits dans l'affaire Feutry[2].

Quoiqu'il en soit la solution actuelle n'est pas heureuse. Sans doute peut-il paraître plus simple, de soumettre tous les litiges en matière de réquisition aux tribunaux judiciaires. Mieux vaudrait en tout cas s'appuyer, à la façon de M. Berthélemy, sur des raisons tirées du caractère général de la compétence judiciaire pour tout ce qui touche aux réquisitions que de faire appel aux règles du droit privé

1. Note (IV) précitée, *D.*, 29.1.83.
2. Confl., 29 février 1908, Feutry, *Rec.*, p. 217, *S.*, 08.3.97 et note Hauriou, *D.*, 08.3.49 et concls. Tessier.

et aux marchés de fourniture. Ceux-ci impliquent, en effet, une entreprise ; or, en matière de réquisition, il n'y a pas d'entrepreneur[1]. Dans les marchés des communes, existe un cahier des charges, lequel donne matière à un élément de spéculation ; toutes ces choses font défaut dès qu'il s'agit de réquisitions.

Certaines anomalies enfin demeureraient inexplicables : la recevabilité par exemple du recours pour excès de pouvoir contre les ordres de réquisition[2] ; or, cette voie n'existe pas, s'agissant des contrats administratifs, parce qu'ils ne contiennent pas de décisions exécutoires[3].

Section III

Le domaine naturel et les réalisations positives des principes

1) Le principe posé en la loi de 1877, de la compétence judiciaire pour les actions en paiement du prix des prestations, a été, sinon tôt, du moins fatalement sollicité pour l'élargir sous prétexte de simplification à toutes actions en dommages-intérêts contre l'Etat ; c'était une exagération méthodique, un dépassement des idées et du rapport de M. Reille à la Chambre des députés[4] soutenant qu'il convenait de rapprocher, en matière de réquisitions, les sujets et les juges pour un débat entre la demande et l'offre, atteinte portée déjà au principe de la séparation des pouvoirs.

1. Sur la distinction entre réquisition et marché de fourniture, V. HAURIOU, *op. cit.*, p. 692, 10e éd.

2. Cons. d'Etat, 5 juillet 1919, Bouclier, *Rec.*, p. 599 ; — 15 décembre 1938, Fichot, *Rec.*, p. 944, *S.*, 39.3.15, *D.H.*, 39.183 ; — 22 mars 1933, De Blanzy et Porte, *Rec.*, p. 337.

3. Cons. d'Etat, 22 mai 1903, Collardeau, *Rec.*, p. 419 ; — APPLETON, *op. cit.*, p. 546.

4. Ann. N° 380, *J. off.*, Doc. Parlem., p. 6477.

D'autres difficultés et d'autres actions peuvent naître en la matière, difficultés et actions touchant les conséquences dommageables des réquisitions, les illégalités des actes du maire aux fins de notification ou de répartition des réquisitions, le fonctionnement du service public. Saisi d'elles, le Tribunal des Conflits dès 1912 marquait dans l'arrêt Frémont les distinctions opportunes ; le Conseil d'Etat n'y a point fait de résistance : toutes les fois qu'il a été saisi de litiges concernant les difficultés auxquelles peut donner lieu la fixation de l'indemnité correspondant à la valeur de la prestation fournie, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent [1].

Les tribunaux civils, d'évidence, avaient adopté les mêmes principes ; de la sorte, l'unité de jurisprudence [2] n'a pas été longue à réaliser. La ligne de démarcation n'est pas restée immuable, la portée de quelques arrêts de la haute juridiction administrative conçus en termes trop compréhensifs [3], et proclamant la compétence judiciaire pour tous litiges et au cas même de responsabilité quasi-délictuelle [4], paraissaient attribuer aux tribunaux judiciaires tout le contentieux des réquisitions ; mais les derniers arrêts, en des hypothèses absolument pareilles, ont cir-

1. Cons. d'Etat, 5 novembre 1920, Cie de navigation mixte, *Rec.*, p. 933 ; — 13 mai 1921, Duhameaux, *Rec.*, p. 499 ; — 10 juin 1921, Société provençale de remorquage, *Rec.*, p. 572 ; — 29 juillet 1921, Dme Strich, *Rec.*, p. 803 ; — 8 août 1921, Dme Ponroy, *Rec.*, p. 865 ; — 30 décembre 1921, Société navale de l'Ouest, *Rec.*, p. 1137 ; — 7 avril 1922, Société anonyme provençale de remorquage, *Rec.*, p. 359 ; — 23 mars 1923, Société de navigation Sud Afrilantique, *Rec.*, p. 306 ; — 9 juillet 1924, Cie générale transatlantique, *Rec.*, p. 661 ; — 5 novembre 1924, Cie française de navigation à vapeur Cyprien Fabre, *Rec.*, p. 860.

2. Paris, 15 juin 1917, *Gaz. Pal.*, 1916-17.841 ; — Pau, 11 juin 1918, *Gaz. Pal.*, 1918-19.1.435. — Douai, 3 décembre 1919, *Gaz. Pal.*, 1920.1.484 ; — Trib. civ., Marseille, 19 mai 1920, *Gaz. Pal.*, 1920.1.664 ; — Douai, 7 mai 1921, *Gaz. Pal.* Tables quinq. 1920-25, V° *Compétence administrative*, n° 253 à 256 ; Cass. civ., 31 mars 1931, *Gaz. Pal.*, 1931.2.29, *D.H.*, 1931.300.

3. Note Alf. Porché, *D.*, 18.3.3. col. 1.

4. Cons. d'Etat, 9 février 1917, Galand et Glachand, *Rec.*, p. 123, *S.*, 23.3. 19, *D.*, 17.3.13 ; — 22 juin 1917, Capel, *Rec.*, p. 504, *S.*, 24.3.37, *D.*, 18.3.4.

conscrit à la fixation de l'indemnité le champ de la compétence judiciaire[1].

Le problème revient ainsi à déterminer, quant aux actions en dommages-intérêts intentées contre l'Etat, ce qui revient d'après le droit ordinaire des actions en responsabilité au juge administratif.

2) Il est certes des cas, où l'irrégularité indiquée comme ayant affecté la dépossession et de nature à influer sur la valeur de la prestation, n'a aucun caractère substantiel. En conséquence, le contentieux ne se détachera pas de la procédure destinée à fixer le montant de l' ndemnité et n'échappera pas aux tribunaux judiciaires[2].

Autrement dit, la compétence judiciaire n'est pas écartée par le seul fait qu'une irrégularité de quelque nature qu'elle soit, a été relevée dans l'exécution d'une réquisition ; elle peut n'avoir eu pour conséquence que de rendre la dépossession plus onéreuse, et laisser ou conférer aux tribunaux le droit « d'apprécier, lors du règlement du prix, les conditions particulières de la dépossession » qui seraient de nature à influer sur la valeur de la prestation[3]. Dès que le préjudice invoqué, bien que relevé à propos d'une action en paiement, ne peut être considéré simplement comme tel, le juge administratif reprend son rôle et son pouvoir d'apprécier. « Parfois, sans doute, dit M. Porché, la distinction des compétences sera délicate, mais, d'une

1. Cons. d'Etat, 4 mai 1917, Briard, *Rec.*, p. 352, *S.*, 24.3.37, *D.*, 18.3.4 ; — 11 janvier 1918, Demonchaux, *Rec.*, p. 28, *D.*, 18.3.3. (4e espèce).

2. Ce principe fut méconnu par le juge de paix de Vercel (Vercel, 24 octobre 1916, *D.*, 1917.2.9, avec note de M. Berthélemy approuvant cette décision judiciaire). — en présence d'une irrégularité légère qui n'eût pas dû l'empêcher de se déclarer compétent et d'en tenir compte seulement pour déterminer la valeur de la prestation fournie.

3. Angers, 29 février 1916, *D.*, 1917.2.9 ; — *Dalloz, Rép. prat.*, V° *Réquisitions militaires*, n° 357.

façon générale, l'heureuse formule du Tribunal des Conflits permettra de l'opérer aisément ».

3) Deux actions risquent ainsi de se dérouler, l'une devant la juridiction civile tendant au paiement de l'indemnité prévue par la loi, l'autre devant la juridiction administrative en réparation du préjudice causé par la faute des agents administratifs. Il en est de la sorte toutes les fois qu'un agissement administratif irrégulier se détache de la procédure de réquisition elle-même. Demande en paiement d'indemnité et action en dommages-intérêts sont distinctes. La deuxième ne porte pas sur un accessoire de la première, elle se fonde sur des principes différents [1].

Ainsi s'explique qu'une décision du Conseil d'Etat en date du 23 février 1923 [2], ait accueilli la demande de dommages-intérêts d'un négociant en peaux à raison des agissements de fonctionnaires de l'intendance lui ayant causé un préjudice en l'obligeant à exposer ses peaux aux intempéries pour des opérations de vérification, et en refusant ensuite d'accepter les peaux détériorées : une telle demande est par son objet fort indépendante de la fixation de l'indemnité de réquisition proprement dite.

De même, en matière de réquisitions de chevaux, d'automobiles, de voitures hippomobiles, etc... tandis que l'indemnité est fixée, sous le contrôle des tribunaux, par des barèmes réglementaires et forfaitaires, le droit a été admis au profit des propriétaires, d'intenter une action en responsabilité contre l'Etat en raison des conditions irrégulières dans lesquelles ils auraient été dépossédés ; par exemple de

1. Cass. civ., 14 mai 1930, *Gaz. Pal.*, 1930.2.124 ; — Trib. Alger, 7 janvier 1924, précité.
2. Maurette, *Rec.*, p. 188 ; — Cf. Toulouse, 9 juillet 1917, *Gaz. Pal.*, 16.17. 1021 (incompétence du juge civil pour connaître d'une réquisition sans suite, la chose n'ayant pas été agréée).

demander à la juridiction administrative réparation du préjudice particulier causé par la réquisition irrégulière de juments poulinières qui n'étaient, pour autant, point susceptibles d'être réquisitionnées (Art. 40, loi du 3 juillet 1877[1]).

4) *Observation critique* : les solutions dégagées par la jurisprudence ne l'ont pas été sans quelque hésitation, touchant le problème de la compétence et la mise en œuvre des actions.

Il n'est pas douteux que le choc des essais et des systèmes ne soit dans la pratique cause de difficultés considérables.

En vérité, il sera toujours difficile de savoir quelle gravité doivent atteindre les faits pour qu'une réquisition soit considérée comme irrégulière au point de se « détacher » de la législation de 1877-1938. Pour résoudre un problème, il ne suffit pas, en effet, de dégager une formule, encore faut-il que celle-ci soit susceptible de donner pleine sécurité à ceux qui ont à l'appliquer à des cas concrets. Or, entre une réquisition détachable et une autre qui ne l'est pas, n'existe aucune limite définie : pas de doute, si l'objet requis ne devait pas l'être, ou si l'absence de formes est totale. Mais, comment apprécier l'importance de l'oubli de certaines formalités, distinguer l'irrégularité substantielle ? Question d'espèce. L'appréciation d'un juge ne sera, ou risque de n'être pas celle d'un autre. La règle effectuant la répartition des compétences reste trop nuancée, trop délicate à manier.

D'autre part, il est apparu fâcheux que des prestataires fussent obligés de recourir à des procédures longues et

1. Cons. d'Etat, 6 juillet 1923, De Salabery, précité. — Cf. Cons. d'Etat, 27 juin 1919, Geeraert, *Rec.*, p. 560 ; — 11 mai 1923, Blanchard, *Rec*, p. 387.

coûteuses : déboutés successivement par la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, ils ont dû faire régler le conflit, et certains de ces procès ont duré ainsi plus de dix ans !

N'est-il point dans ces conditions paradoxal que les prestataires ainsi atteints soient les plus dignes d'intérêt, puisque requis et irrégulièrement dépossédés. D'où, cette conclusion ou cette proposition que, dans un but de clarté et de simplification, la loi ait accordé ou doive accorder dans tous les cas compétence à l'autorité judiciaire en matière de réquisition irrégulière ?

En droit positif, la réponse est négative. Sans doute, le législateur n'avait prévu ni le nombre ni l'ampleur des irrégularités. Toujours est-il que les textes attribuant compétence aux tribunaux judiciaires doivent être interprétés restrictivement.

En vérité, la jurisprudence doit se garder d'un vain formalisme. En fait, elle se montre déjà trés libérale, même en matière pénale, et ne refuse pas aux tribunaux judiciaires la faculté d'apprécier les circonstances d'une dépossession qui seraient de nature à influer sur la valeur de la prestation, telles l'indication sur le bons des mentions essentielles (date, désignation de l'autorité requérante et de la prestation fournie) et la preuve de leur authenticité (signature, cachet...).

Cependant, pour faire un pas de plus, il faudrait une addition législative, légère peut être, mais bien expresse, à la mission donnée aux tribunaux. Une telle mesure est-elle opportune ?

Certains objecteront qu'un tel système ne serait pas favorable aux intérêts de l'Etat : Il ne faut pas multiplier les actions en dommages-intérêts, celles-ci doivent rester

exceptionnelles et, par conséquent, d'un abord difficile ; la loi a prévu un fonctionnement normal et rapide pour le règlement des réquisitions, il importe que ce mécanisme ne soit pas faussé par l'abus de l'action en réparation.

En réalité, les particuliers ont une certaine méfiance envers les tribunaux administratifs ; la réciproque est également vraie, l'Etat se méfie des tribunaux judiciaires. Attitudes aussi peu justifiées l'une que l'autre.

Le législateur, en vérité, a fait confiance aux magistrats des tribunaux de droit commun en leur attribuant compétence pour fixer l'indemnité due à raison des prestations fournies ; il ne reste pas moins douteux que ces magistrats seraient peut-être gênés parfois pour apprécier les infractions commises aux règles de la réquisition et en peser toutes les conséquences dommageables. Ne disposent-ils pas pourtant déjà de ces pouvoirs en matière de propriété immobilière ? Ne serait-il pas logique, *a fortiori*, de leur accorder les mêmes pouvoirs lorsqu il ne s'agit que de biens meubles ? De leur laisser mission, de même que d'arbitrer les indemnités auxquelles les réquisitions peuvent donner lieu, d'apprécier, en sus du prix de la marchandise ou du service, le dommage causé par une dépossession anormale qui n'est au demeurant qu'une application du principe de la réquisition ?

Une objection y est possible, tirée de la séparation des pouvoirs, de l'interdiction faite aux juges de rechercher en quelle qualité les agents de l'Etat ont agi, pratiquement de vérifier les ordres de sercice et les instructions qui ont pu leur être données. Elle est, en vérité, bien atténuée par le fait que l'atteinte au principe résulte de la loi de 1877 elle-même, et que son fonctionnement, en ce qui concerne du moins la compétence, n'a jamais depuis lors soulevé de critiques.

Le précédent législatif institué par l'article 4 de la loi du 3 août 1917 sur les réquisitions civiles, mérite de retenir l'attention. Dans le système très pratique de cette loi, les intéressés pouvaient frapper la réquisition illégale d'opposition devant le tribunal civil ; la demande était instruite et jugée en dernier ressort, comme en matière sommaire. En cas d'illégalité, le tribunal avait le pouvoir d'annuler la réquisition et d'allouer des dommages-intérêts.

Anomalie grave, sans doute, dans le système de notre droit public, puisque des juges judiciaires se trouvaient appelés à annuler un acte administratif. Mais, le vieux dogme de Montesquieu subit présentement d'autres atteintes. La séparation des pouvoirs appelle la collaboration des pouvoirs. La procédure instituée par la loi de 1917 valait en tout cas d'être soulignée.

TITRE III

Du règlement de l'indemnité

CHAPITRE PREMIER

LES PRINCIPES SUR LA RÉPARATION DES DOMMAGES

§ 1. *L'indemnité compensatrice du préjudice.*

1) Il était réservé à la formule de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 : « Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur », de susciter au cours et au lendemain de la guerre 1914-18 des débats et des discussions d'une ampleur considérable[1] entre autorité et réquisitionnés quant aux éléments et à l'approximation de l'indemnité due ; la pratique des réquisitions appliquées à des choses et à des faits d'une extrême diversité, a suscité d'embarrassantes prétentions et des décisions divergentes. A cet égard, les principes furent fixés dans l'arrêt Erichsen Rothe et Cie du 6 mars 1917[2] et dans un arrêt de la Cour de Caen du 20 mars 1918 : « Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877, relative aux réquisitions militaires, toutes les prestations donnent droit à des

1. Lafon et Bonnecase, *Le critérium de la valeur en matière de réquisitions militaires*, 1916 ; — Olivier Martin, note s. Rennes, 16 janvier 1916, *S.*, 1916.2.49 ; — Claro, note sous diverses décisions de Cours et tribunaux, *D.*, 1916.2.177 ; — Berthelémy, note sous une série de décisions, *D.*, 1916.2.137 ; — Ferdinand Larnaude, *De l'indemnité dans les réquisitions militaires. La loi 15 février 1917* ; — note Le Fur, s., Trib. civ., Havre, 18 mai 1917, et Nantes, 7 juillet 1917, *S.*, 17.2.65 ; — Concl. P.G. Sarrut et note E. Naquet et Olivier Martin, s. Cass. civ., 6 mars 1917, *S.*, 17.1.9.

2. *S.*, 1917.1.9, *D.*, 1917.1.33.

indemnités représentatives de leur valeur, sauf dans les cas spécialement réglementés par des dispositions exceptionnelles ; — que les réquisitions militaires, ayant pour but de pourvoir aux intérêts de l'armée dans l'intérêt supérieur de la défense nationale, constituent des actes de la puissance publique, qui ne sauraient être assimilés aux marchés de fournitures, ou à aucun contrat de droit commun ; — que les prestataires dont les biens ont été réquisitionnés, doivent être indemnisés exactement de la perte que leur cause la dépossession de leurs biens, sans pouvoir en tirer profit »[1].

Ces principes, non seulement ont fait jurisprudence, mais sont passés dans la loi du 11 juillet 1938 qui s'exprime comme suit :

Art. 20. — « Tout bénéfice sur les prestations est exclu ».

Art. 23. — « Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées en tenant compte uniquement de la perte effective que la dépossession définitive ou temporaire impose au prestataire au jour de la réquisition, abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la libre disposition de cette chose et la hausse des prix faussés par la spéculation ou l'accaparement ou par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre ou de tension extérieure ».

2) Ces précisions n'ont pas, dans la réalité des choses, mis un terme aux controverses. Certains auteurs se demandent si les articles 20 et 23 ne laissent point place à une certaine forme de gain[2]. A les lire, il semble que le législateur aurait simplement reproduit la distinction préconisée par le doyen Hauriou entre le gain anormal et le gain

1. Caen, 20 mars 1918, *S.*, 18-19.2.84, *D.*, 18.2.52., Cass. civ. 5 juillet 1937, S., 1937.3.302, D.H., 1937.486.

2. A. Mestre, *Les indemnités de réquisition militaire*, dans « *La semaine juridique* », 1940, p. 141 et suiv.

honnête[1], en d'autres termes, le bénéfice non faussé dans les circonstances et par les voies stigmatisées par l'article 23 pourrait être compris dans l'indemnité. Ils laissent entendre, d'autre part, que l'article 20 § 1 de la loi du 11 juillet 1938[2] prévoit la réquisition seulement à défaut d'accords amiables ; et qu'il ne se concevrait pas qu'un particulier apportât sa collaboration sans se réserver un bénéfice.

3) L'argumentation n'est pas décisive, le texte de la loi est formel : il n'envisage que la perte effective et exclut tout bénéfice. Son intention n'est pas moins nette, car elle tend à assurer, en cas de guerre, parallèlement à celle des personnes la mobilisation des biens ; or, la première est une charge qui pèse sur l'ensemble des citoyens ; pourquoi n'en serait-il pas de même de la seconde ? Les accords amiables s'expliquent par la préférence des prestataires pour un marché de gré à gré qui permet un paiement rapide à la réquisition, dont la procédure de règlement est plus longue et compliquée.

Cela est si vrai, qu'en ce qui concerne les réquisitions d'immeubles, le décret du 8 mars 1940 a assimilé les accords amiables aux réquisitions quant au mode d'évaluation et à la limite de l'indemnité à laquelle l'une et l'autre donnent droit. L'indemnité est calculée de la même façon après consultation dans l'un et l'autre cas de la commission départementale d'évaluation instituée pour les seules réquisitions, ce qui dénote bien l'intention du législateur de placer sur le même pied les accords amiables et les réquisitions[3].

1. Hauriou, *op. cit.*, p. 960, note 11.
2. « La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins du pays est obtenue par accord amiable, et, à défaut, par réquisition ».
3. *Bull. législ. Dalloz*, 1940, p. 191.

L'époque présente est de celles où le législateur peut demander à certains des sacrifices pécuniaires ; alors qu'il y a tant de victimes de la guerre, il convient de ne pas revendiquer trop âprement les droits de propriété : est-il question d'assurer à ceux qui ont tout perdu du fait de l'invasion, des opérations militaires ou des exigences du vainqueur, les bénéfices qu'ils auraient réalisés sans la guerre ? Heureux celui qui reçoit réparation du dommage subi quand bien même il ne recevrait pas tout ce qu'il a perdu.

Il n'est donc rien de plus juste que de réduire les prestataires à des indemnités limitées au remboursement exact du prix des choses réquisitionnées. « La loi entend, dit M. Berthélemy, que la réquisition n'appauvrisse pas celui qui la subit ; elle veut qu'on lui alloue la valeur de ce qu'on lui prend. Cela signifie exactement à ce qu'on l'indemnise du dommage direct qu'on lui cause ». Les prestataires, de la sorte, ne se présentent pas comme les victimes d'un accident, pouvant demander à l'auteur responsable réparation de toutes les conséquences même lointaines du dommage.

Principe juste, principe strict aussi : s'il est naturel d'admettre et de limiter un réquisitionné, comme un exproprié, à la réparation de tout dommage direct, actuel et certain, au *damnum emergens* dont il produit la justification abstraction faite du *lucrum cessans* ; il semble, par ailleurs, et logique et équitable de lui garantir la réparation, prix d'acquisition et accessoires divers, de toute conséquence prouvée de l'acte illégitime dont il a souffert ; — ce n'est point à dire que peu importent les circonstances, et qu'un sacrifice imposé ou subi dans l'intérêt de tous puisse constituer la matière d'avantages, abstraction faite des pratiques défectueuses ou excusables dont il procède.

§ 2. *Remèdes aux réquisitions irrégulières et préjudices successifs.*

1) Aux réquisitions irrégulières, à celles qui par définition se détachent de la loi, les règles fixées par celle-ci pour la détermination de la valeur des biens requis sont inapplicables. Certes, pas plus que l'expropriation commandée par une utilité publique, la réquisition réclamée par une nécessité publique, n'excuse l'usage de la violence ou le recours à des irrégularités ; partant, une compensation est due dominée par le même principe que celui prévalant en droit dans la matière des expropriations. Le tout est de trouver l'idée et la formule appropriées à l'esprit de cette matière si particulière.

Les choses envisagées sous cet angle, il paraît bien que l'indemnité en matière de réquisition irrégulière doive être assimilée à la réparation d'un dommage causé par un délit, être intégrale, comprendre non seulement la perte éprouvée, mais le gain manqué, sans tenir compte des circonstances éliminées par l'article 23 de la loi du 11 juillet 1938, c'est-à-dire sans considérer que la réquisition joue à une époque anormale et dans un milieu économiquement faussé ; le préjudice appelle réparation dès l'instant qu'il se rattache par un lien de cause à effet aux irrégularités qui sont à la base de la dépossession. Un tel concept découle logiquement du principe posé par le Tribunal des Conflits que le fondement de la réparation est une faute de service commise par les agents de l'Etat dans l'exercice de leurs fonctions. Ce disant il serait au surplus, inexact de chercher des règles dans les dispositions du Code civil qui visent les rapports des particuliers entre eux, la responsabilité de l'Etat étant soumise à des règles propres [1].

1. LAFERRIÈRE, *op. cit.*, t. II, p. 155 et suiv. ; — HAURIOU, *op. cit.*, p. 516, 534.

Si l'administration, dans ses instructions, se place à un point de vue différent et admet tout au plus, lorsque la preuve est faite, un règlement poursuivi comme pour une réquisition normale, la jurisprudence par contre, tient compte du caractère juridique de l'action et il résulte nettement des arrêts que l'indemnité accordée en cas de réquisition irrégulière, peut être plus élevée qu'en cas de réquisition pure et simple.

La distinction entre l'indemnité due au titre de la réquisition et celle qui peut s'y ajouter le cas échéant pour faute de service est nettement soulignée dans un arrêt de la Chambre des requêtes du 20 janvier 1930[1] suivant lequel : « la réquisition ne peut constituer de la part de l'Etat un fait dommageable susceptible de motiver des dommages-intérêts ». Mais la constatation n'est pas restée purement négative. Dans l'affaire Simoni[2] le Conseil d'Etat après avoir tenu compte des éléments normaux d'indemnité ajoute que le requérant a droit en plus « à des dommages intérêts pour le gain dont il a été privé à raison de l'empêchement d'exploiter qui lui a été imposé ». Dans un autre cas de réquisition irrégulière, le Conseil d'Etat accorde au propriétaire d'un cheval, — ayant par ailleurs reçu de la commission mixte la somme représentative de la valeur de la prestation requise, — une indemnité de trois mille francs tenant compte du préjudice particulier qui lui a été causé en tant qu'éleveur par la faute de service des agents administratifs qui ont requis une bête exemptée[3].

2) Pour empêcher le préjudice de se perpétuer, l'administration tout d'abord peut révoquer l'acte irrégulier.

1. D.H., 1930.99.
2. Cons. d'Etat, 9 décembre 1921, précité.
3. Cons. d'Etat, 6 juillet 1923, de Salabery, précité.

L'irrévocabilité qui est la règle des actes administratifs, cesse face à des décisions irrégulières, étant entendu que ce pouvoir de révocation ne s'exerce pas librement. La jurisprudence du Conseil d'Etat a construit en effet une théorie de la révocation des actes irréguliers, dont les contours sont nettement dégagés par la doctrine[1] qui en limite notamment le jeu à la période correspondant aux délais du recours contentieux[2], et livre toutes les conséquences d'un ordre de réquisition rapporté au Conseil d'Etat aux fins d'indemnisation du préjudice[3].

3) Elle procède plus souvent encore, par voie de régularisation de la réquisition en cause. Cette régularisation *a posteriori* couvre le vice de forme, à compter seulement du jour où elle a été faite[4] ; elle ne saurait couvrir l'irrégularité de l'acte antérieur. Pratiquement, lorsqu'une illégalité matérielle ou formelle de l'ordre de réquisition est signalée au commandement, si celui-ci en désire le maintien, il fait généralement délivrer les pièces régulières par les autorités qualifiées à cet effet.

En pareil cas les particuliers, — encore que la ratification soit dirigée contre eux, pour mettre notamment un terme à leur résistance, — perdent tout intérêt à solliciter l'annulation de l'acte irrégulier. Il est aussi ou même plus fréquent que la régularisation intervienne principalement dans l'intérêt du prestataire, pour permettre le règlement des réquisitions irrégulières.

1. Hauriou, note s. Cons. d'Etat., 3 novembre 1922, Cachet, *S.*, 1925.3.9 ; — Alibert, *op. cit.*, p. 317-228 ; — Louis Delbez, *La révocation des actes administratifs*, dans « *Revue du droit public* », 1928, p. 462 à 499.
2. Cons. d'Etat, 3 novembre 1922, Cachet, *Rec.*, p. 790, *S.*, 25.3.21, *S.*, 25. 3.21 ; — 16 mars 1923, Vallois, *Rec.*, p. 254 ; — 1er juin 1923, Gros de Beler, *Rec.*, p. 434 ; — 13 juillet 1923, Dme Ingris, *Rec.*, p. 577, *S.*, 1925.3.21.
3. Cons. d'Etat,28 novembre 1930, Milhau, *Rec.*, p. 1011.
4. Cons. d'Etat, 13 février 1903, Baudart, *Rec.*, p. 157, *S.*, 05.3.117.

4) Les règles auxquelles se rapportent ces conclusions quant au règlement de l'indemnité, se réfèrent au cas le plus général, celui où la valeur propre de tout objet requis est déterminée dans chaque cas particulier par des commissions d'évaluation appliquant des barèmes et des tarifs officiels ou non et où, en cas de refus du prestataire, les tribunaux apprécient la valeur de la réquisition à l'aide de tous éléments, l'application de barèmes ou de tarifs n'étant qu'un procédé permettant de déterminer un prix probable.

Pour certaines réquisitions (logement, cantonnement, chevaux, automobiles, etc...) le prix ne peut être déterminé que par application de barèmes réglementaires et forfaitaires publiés en vertu de la loi elle-même qui leur donne une valeur absolue.

Le législateur a prescrit au préalable, toute une série de formalités (vérification, classement, recensement, etc...) dont la raison d'être est en relation avec le problème du transfert à l'Etat de la propriété des corps certains réquisitionnés, dès la remise au prestataire de l'ordre de réquisition, ou seulement après l'agrément de la marchandise ou de la chose manifesté en un reçu de l'autorité requérante [1]. Que décider lorsque ces formalités spéciales n'auront pas été accomplies et que la réquisition aura été opérée, comme en droit commun, par ordres et reçus de prestation ?

Les tribunaux ont jugé de manière constante et ferme, que ces formalités n'ont aucun caractère substantiel, et que la valeur de la prestation doit être appréciée suivant les règles du droit commun des réquisitions (Art. 2 de la loi

1. Cf. PERREAU, note s. Toulouse, 24 juillet 1916, *S.*, 1918-19.2.17 (La procédure par ordre et par reçu de prestation est destinée à protéger l'autorité militaire contre les réceptions sans agrément, — l'ordre de réquisition équivaut juridiquement à une saisie).

du 3 juillet 1877 et 23 de la loi du 11 juillet 1938) et non par application des barèmes[1]. Une réquisition, pour autant, peut être irrégulière au regard des lois spéciales sur la réquisition des chevaux et des automobiles, et régulière au regard de la loi du 3 juillet 1877. C'est dire, que dans les hypothèses en cause, les barèmes ne s'imposent pas aux tribunaux.

Certains auteurs ont soutenu même[2] que depuis le décret du 28 novembre 1938, les tribunaux ne seraient plus liés en ces matières par les barèmes, car l'article 39 de ce décret prévoit un recours conformément à l'article 44.

L'opinion est exagérée : il est aisé de remarquer que ce texte ne vise que les conditions de forme du recours judiciaire, et est muet par contre sur ses conditions de fond, donc sur la question même de l'évaluation des indemnités. En droit, la loi du 11 juillet 1938 et le décret d'application du 28 novembre 1938 sont des lois générales ; donc n'ayant pas abrogé les lois spéciales sur la réquisition des chevaux et des automobiles ; aussi bien, le décret-loi du 29 juillet 1939, donc postérieur en date, a maintenu les règles en vigueur avant la loi de 1938.

L'article 39 du décret du 28 novembre 1938 n'est enfin que la reproduction de textes plus anciens (Art. 14 de la loi du 19 juin 1928, 15 de la loi du 18 juin 1934). Or, avant la loi de 1938 la question de la force obligatoire des barèmes n'était pas sérieusement contestée[3]. C'est en vain qu'il a

1. Angers, 29 février 1916, *D.*, 1917.2.9 (1re espèce) ; — Cass. civ., 14 avril 1923, *D.*, 1923.1.69 (8e espèce), *S.*, 23.1.350 ; — 6 avril 1925, *S.*, 25.1.328, *D.H.*, 1925.326.

2. A. Mestre, P. Olivier de Sardan et J. Ferronnière, *op. cit.*, p. 141.

3. *Dalloz, Rrép. prat.*, V° *Réquisitions militaires*, nos 317 et suiv.. Montpellier 23 juin 1915, Trib. civ., Lodève, 22 décembre 1915,.*B.O.P.P.*, 1930, p. 1135, et instruction, N° 1.149/5 du 20 avril 1940 ; — Cass. civ., 2 janvier 1929, *S.*, 1929.1.93).

été fait appel[1] aux considérants d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 5 novembre 1919[2], proclamant que les barèmes ne lient pas les tribunaux : l'arrêt excepte expressément les cas prévus par l'article 39 de la loi du 3 juillet 1877 (chevaux) et la loi du 12 juillet 1909 (automobiles).

Le barème n'est qu'une émanation de la loi à laquelle il emprunte sa valeur[3]. En droit, il a la force obligatoire des règlements légalement faits qui s'imposent à tous et dont les tribunaux sont chargés d'assurer l'application. Tous les règlements de cette nature font corps avec la loi[4] et ont la même autorité qu'elle ; il en est ainsi toutes les fois que le pouvoir réglementaire est exercé en vertu d'une délégation légale. Le Conseil d'Etat seul, peut le cas échéant en prononcer l'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi[5].

§ 3. *De la suite des réquisitions irrégulières dans l'ordre contractuel.*

1) Ce cas est pour démontrer qu'il n'est pas de problème contemporain qui ne donne un regain d'actualité à de vieilles questions d'école saluées au passage par les prin-

1. Trib. cant. Dannemarie, 8 février 1940, dans « *La semaine juridique*, Réquisitions militaires, 1940, n° 1529 et la note conforme.

2. *D.*, 1919.1.105.

3. Loi du 18 juin 1934, article 12 : « Les prix de base des véhicules automobiles sont déterminés à l'avance et *fixés de manière absolue* par arrêté du Ministre de la Guerre, d'après leur catégorie et leur ancienneté de fabrication ».

4. On a parfois donné à cet ensemble le nom de « bloc de la légalité », A. Mestre, *Recherches sur l'exception d'illégalité*, « *Mélange Hauriou* », p. 567 et suiv ; — Cass. civ., 9 novembre 1921 et 14 février 1922, *S.*, 1922.1.241 et note Duguit.

5. En sens contraire : Trib. civ., Besançon, 2 septembre 1940, Valence 8 septembre 1940, Montpellier, 23 octobre 1940 ; mais en ce sens : Trib. civ., Blaye, 26 avril 1940, Vienne, 24 mai 1940 « *La semaine juridique* », *réquisitions militaires*, 4.1.41, n° 1587 et la note de M. André Besson.

cipaux jurisconsultes du XIXe siècle : Laurent, Huc, Guillouard, Aubry et Rau, Planiol, etc...

Il consiste à déterminer la possibilité pour la partie à un contrat, louage ou vente, empêchée par une réquisition irrégulière, de se dispenser ou d'être dispensée de ses obligations contractuelles.

2) Une réquisition venant à priver le locataire de la jouissance de tout ou partie de l'immeuble loué, le bailleur doit-il supporter les conséquences de ce trouble ?

L'opinion générale fait une distinction entre la réquisition régulière et celle qui ne l'est pas. Au premier cas, elle reconnaît un trouble de droit et met une indemnité à charge du propriétaire ; au contraire, lorsqu'elle tient l'acte administratif pour illégal, il constitue une voie de fait ne donnant lieu, à ce titre, à aucune garantie (C. civ., art. 1725)[1].

Certains auteurs font une distinction entre la réquisition simplement irrégulière en la forme et celle émanant d'une autorité incompétente ou frappant des biens exemptés de réquisition[2]. Le locataire ne discutant pas une réquisition malgré l'absence de formes ne ferait que devancer une réquisition régulière et, sans nuire au bailleur, rendre inutile une réquisition écrite ; dans les autres cas, il apparaîtrait ou bien en faute pour n'avoir pas résisté à l'ordre de réquisition, ou bien, s'il a été contraint de s'exécuter par force, il serait victime d'une voie de fait.

1. V. pour un exposé complet de cette question : *Jurisprudence générale Dalloz*, supplément. V° *Louage*, n° 156 ; — Laurent, t. 25, n° 148 ; — Aubry et Rau, 5e édit., t. 5, § 366, note 22, p. 302 ; — Guillouard, *Du contrat de louage*, t. I, n° 147 ; — Huc, t. 10, n° 305 ; — Baudry-Lacantinerie et Wahl, *Du contrat de louage*, t. 1, n° 564.

2. Albert Wahl, *Des exonérations et réductions de loyers par suite d'une force majeure résultant de la guerre*, dans « *Revue trimestrielle de droit civil* », n° 34, 1916, p. 33.

3) Ces distinctions sont inconnues à la jurisprudence qui n'en fait aucune, impose au bailleur garantie du preneur[1].

Etant donné que le preneur n'a pas pratiquement les moyens de s'opposer à la réquisition, il est peu équitable de le renvoyer purement et simplement, en cas de réquisition irrégulière, à réclamer contre l'administration l'indemnité qui pourrait lui être due. Et comment d'ailleurs, distinguer en la matière les deux sortes de troubles : même lorsqu'elle agit sans droit ou sans formes, l'administration paraît prétendre en droit d'agir motif pris d'intérêt commun, en tant que puissance publique, sauf éventuelle indemnité en cas de préjudice causé ; au surplus, elle n'a pas à proprement parler de droits sur la chose louée[2].

La condamnation du bailleur repose dans tous les cas sur deux idées : d'une part son obligation de procurer la jouissance est successive ; aussi bien, la réquisition irrégulière ou non, constitue-t-elle un fait du prince dont les conséquences sont aux risques du bailleur ; — d'autre part, aux termes d'une jurisprudence constante, l'équivalence de la privation totale ou partielle de la jouissance à la perte matérielle prévue formellement par l'article 1722 du Code civil[3]. Le preneur peut obtenir, suivant les circonstances, la résiliation du bail ou une diminution de loyer, mais pas de dommages-intérêts, car de toute façon le bailleur n'est pas en faute.

4) En matière de vente, les mêmes distinctions présentées sont aussi dépourvues de valeur[4]. Un industriel

1. Trib. civ., La Rochelle, 30 mars 1915, *Gaz. Trib.*, 22 mai ; — Poitiers, 12 juillet 1915, *ib.*, 2 septembre ; — Trib. civ., Nice, 14 juin 1915, *ib.*, 14 juillet.

2. Planiol et Ripert, *Traité pratique de droit civil français*, t. X, *Contrats civils*, n° 533, p. 650.

3. Cass. civ., 22 novembre 1922, *D.*, 25.1.213, *S.*, 23.1.268.

4. Albert Wahl, *La guerre considérée comme force majeure spécialement en matière de vente de marchandises*, dans « *Revue trimestrielle de droit civil* » 1915, p. 393.

vendeur de marchandises, empêché d'exécuter son marché par la réquisition de son usine, que l'ordre administratif soit légal ou non, subit la force majeure, n'a point juridiquement les moyens de s'opposer à l'exécution de l'ordre, est libéré de son obligation. Il en irait autrement si la réquisition avait seulement l'effet de rendre l'exécution plus difficile, ou plus onéreuse.

CHAPITRE II

LES INSTRUCTIONS MINISTÉRIELLES

Section I

Leurs sources et leurs données principales

1) Au cours de la guerre 1914-18, de nombreuses irrégularités furent relevées dans l'exercice du droit de réquisition.

Les principes à appliquer par l'administration avaient été posés dans une circulaire du 7 octobre 1914[1] : « Il m'a été rendu compte que les conditions dans lesquelles s'était exercée la réquisition au début de la mobilisation avaient donné lieu à des abus et à de nombreuses irrégularités. Des militaires à qui le droit de requérir n'avait pas été délégué, ont usé de ce droit et ont remis, en échange des prestations, des morceaux de papier souvent écrits au crayon et portant une mention des plus vagues, telle que « bon pour » sans donner reçu de ces prestations. Dans certains cas même, la réquisition aurait été simplement verbale et ne pourrait être constatée aujourd'hui que par les déclarations des maires.

« Pour mettre fin à ces abus, je vous prie de rappeler

1. C.M., n° 33-428 du 7 octobre 1914, *B.O.P.S.P.*

à tous les corps ou services placés sous votre commandement les dispositions du titre I du décret du 2 août 1877, et notamment celles qui sont relatives au droit de requérir et à la forme dans laquelle s'exerce la réquisition (ordre de réquisition et reçu de prestations détachés d'un carnet à souches sauf dans le cas exceptionnel prévu à l'art. 8). Vous voudrez bien en outre rappeler que les abus commis en matière de réquisition sont punis conformément à l'article 22 de la loi du 3 juillet 1877 des peines prévues par les articles 194 ou 250 du Code de justice militaire. Il y aura lieu, d'autre part, pour régulariser la situation passée, de procéder à un examen attentif des pièces justificatives mises à l'appui des états modèle A, A bis, B, etc... dressés par les maires.

« Les fonctionnaires de l'intendance chargés de cet examen n'admettront ces créances en liquidation qu'après avoir acquis la certitude qu'elles correspondent bien à un service fait. En conséquence, ils ne passeront outre à l'absence ou à l'irrégularité des ordres de réquisition qu'à la condition expresse d'avoir en mains, ou bien le reçu de prestations réquisitionnées, ou bien la preuve certaine que les prestations ont été effectuées ou livrées (Cette preuve peut résulter d'une enquête, de la déclaration ultérieure des autorités qui ont réquisitionné, de déclarations de témoins honorables désintéressés dans l'affaire, etc... mais elle est indispensable).

« Enfin, il vous appartiendra de vous faire rendre compte de tous les abus qui auraient été commis et d'examiner si pour certains d'entre eux, il n'y aurait pas lieu d'exercer des poursuites judiciaires ».

2) Par la suite, le ministre revenant sur la question

rappelait le 5 novembre 1914[1] que les ordres irréguliers doivent être, à la liquidation, imputés aux autorités qui ont signé les bons, sans préjudice des sanctions disciplinaires ; et dans une autre circulaire du 23 novembre 1914[2], relative aux abus commis dans l'exercice du droit de réquisition, dit : « Malgré les ordres formels déjà donnés, les réquisitions s'exercent souvent dans des formes abusives qui donnent lieu à de nombreuses réclamations, ainsi, des réquisitions sont faites par des militaires n'ayant aucune qualité pour requérir, il a été signalé notamment que des automobilistes se faisaient délivrer sur simples bons portant une signature illisible, des effets d'habillement, des vestes de cuir, etc... » et, une fois de plus, les sanctions encourues étaient rappelées.

Enfin, le 20 avril 1916[3], l'administration créa dans chaque département une commission de liquidation des réquisitions irrégulières, chargée de recueillir tous témoignages et tous éléments d'information. Le procès-verbal de cette commission valait pièce régulière pour les intéressés et leur permettait de poursuivre ensuite le règlement de l'indemnité.

3) A suivre de près ces instructions, se dégage cette impression : s'il importe de mettre un terme aux abus et de frapper d'une peine adéquate les auteurs des irrégularités, le ministre ne prête aux formes vis-à-vis du prestataire qu'une importance secondaire ; à prestation fournie et dûment prouvée, règlement obligé.

4) Pour la guerre 1939-40, le problème s'est présenté avec une ampleur encore plus considérable. Aucune circulaire

1. C.M., n° 33.728 du 5 novembre 1914, *B.O.P.S P.*
2. C.M. du 23 novembre 1914, *B.O.P.S.P.*
3. *B.O.P.P.*, 351.

officielle n'est venue encore codifier les solutions de l'administration. Néanmoins, chaque fois qu'il en a eu l'occasion, le ministre a fait connaître son point de vue, libéral pour les prestataires, conforme à la jurisprudence comme aux principes de droit et d'équité dégagés au cours de cette étude.

La responsabilité de l'Etat étant engagée par suite des défaillances de ses services, il serait puéril de repousser toute demande d'indemnité présentée par les prestataires. Le volume des réquisitions irrégulières permettait difficilement une attitude intransigeante. Il faut également considérer les circonstances de fait dans lesquelles ont été, en général, opérées les réquisitions.

De ces considérations découlent un certain nombre de règles :

a) Chaque fois que la régularisation de la réquisition pourra être obtenue sans difficulté, il y aura lieu de la poursuivre en demandant au commandement de faire les enquêtes nécessaires.

b) les bons de réquisition renfermant les mentions essentielles doivent être acceptés.

c) Si une seule des deux pièces exigées par la loi, ordre ou reçu, est produite[1] il convient de considérer qu'elle tient lieu, à la fois d'ordre et de reçu de prestation. Un enregistrement rigoureux de ces mandatements est prescrit pour éviter un double paiement.

d) Dans le cas où les bons ne comportent pas toutes les mentions nécessaires, il les faut faire compléter dans la mesure du possible, et pour la recherche de ces éléments procéder à des enquêtes par la voie du commandement.

1. Cf. *supra*, p. 69 et la note précitée de M. Perreau, *S.*, 1918-19.2.17, s. Toulouse, 24 juillet 1916.

Enfin, dans une feuille de renseignements N° 8548 12/5 du 2 décembre 1940, le ministre a précisé que « si l'ordre de réquisition, le reçu ou le simple bon présenté par le demandeur comporte les mentions essentielles (date, nom du prestataire, indication précise de la fourniture, nom, grade, affectation de l'officier ou du commandant de détachement signataire) le règlement interviendra comme pour une réquisition normale »; rappelant en outre que « lors des événements de juin dernier, les commandants de troupes n'avaient pas toujours les possibilités de procéder à des réquisitions régulières, il convient donc d'apprécier très libéralement la validité des réquisitions effectuées dans ces circonstances ».

Dans le cas de doute sur la réalité de la réquisition, des enquêtes sont prescrites en vue de recueillir « les témoignages écrits des officiers ou fonctionnaires ayant prescrit les réquisitions ou assisté à l'enlèvement du matériel, et à défaut de ces derniers de faire recevoir par les maires, aidés en cela par la gendarmerie, le cas échéant, les témoignages écrits des personnes pouvant certifier la réalité des prestations fournies ».

Section II

Leurs voies et modalités

1) La place occupée par l'intendance dans les services de la mobilisation est de plus en plus importante : sa tâche peut paraître démesurée ; elle est à coup sûr de premier plan dans la conduite des guerres modernes qui sont des guerres d'Intendance autant que de personnel ; elle reste considérable dans la période de liquidation qui suit une guerre.

Ses services, en contact perpétuel avec les administrés sont chargés d'appliquer les circulaires ministérielles. Leur office en matière de réquisition consiste d'une part, à ce que des prestations faites dans des circonstances critiques ne soient pas payées ; et d'autre part, à ce que certaines personnes n'abusent pas des facilités accordées pour se faire régler des prestations fictives.

2) La créance doit être admise en liquidation dès l'instant que les bons présentent les mentions essentielles.

Celles-ci peuvent être ramenées à quatre, dont trois purement formelles :

a) nom, grade, affectation et signature de l'officier ou du commandant de détachement ;

b) date ;

c) désignation précise des fournitures.

L'indication du nom du prestataire[1] n'est point en pratique une mention essentielle. En fait, de nombreuses pièces ne la comportent pas, alors même que ordres et reçus ont été extraits de carnets à souches et sont complets à ce détail près. Du moment que le prestataire est en possession de la pièce, il est normal d'admettre que l'ordre s'appliquait bien à lui. Il est prudent, en tout cas, de mentionner le nom du demandeur sur la pièce même qu'il dépose aux fins de règlement dans les services administratifs compétents, attendu que si la pièce venait à être séparée de la correspondance l'accompagnant, il pourrait être difficile de l'imputer ensuite au dossier d'origine.

d) Il va sans dire qu'aucun doute ne doit exister sur l'authenticité des pièces produites. Il y a là, évidemment

1. Exigé pourtant par la feuille de renseignements n° 8548-12/5 du 2 décembre 1940.

une appréciation qui incombe à l'autorité chargée du règlement des réquisitions. Le plus souvent, l'officier requérant a apposé un cachet donnant au document produit un caractère officiel ; les sceaux des unités sont, en effet, détenus par les commandants responsables.

La date de la réquisition est d'une importance patente. Les circonstances expliquent en effet bien des choses. En fait les irrégularités ont été commises surtout au cours de la retraite. Les pièces qui ne se rapporteraient pas à cette époque méritent donc un examen plus approfondi.

Dans tous ces cas, le règlement sera poursuivi comme pour une réquisition normale.

3) Les pièces qui ne comportent pas les mentions essentielles doivent être complétées.

a) Le procédé, de beaucoup préférable, consiste à recourir à l'autorité qui a opéré la réquisition. Celle-ci doit être recherchée toutes les fois, bien entendu, que la chose est possible.

Lorsque, par une déclaration postérieure, elle certifie la réalité de l'ordre de réquisition et de la livraison, la créance doit être acceptée en liquidation.

b) Sinon, il convient de recourir à des enquêtes effectuées par la voie du commandement auprès des gendarmeries locales et des maires à l'effet d'obtenir des renseignements complémentaires, notamment la désignation expresse de la formation avec le nom et le grade de son chef, la date à laquelle a été opérée la réquisition, les prestations exactes requises, les déclarations de témoins dignes de foi concernant la réalité, la nature et l'importance des fournitures, etc...

Dans les circonstances actuelles, compte-tenu des conditions très spéciales de certaines réquisitions, il importe de

se montrer assez large dans l'admission des pièces toutes les fois que la preuve du service fait se dégage de leur examen.

Par contre, la question du bien fondé de la réquisition ne concerne pas le prestataire ; elle n'intéresse que les rapports internes de l'Etat et de ses agents. En fait, elle est insoluble dans la plupart des cas. Elle ne doit point entrer en ligne de compte, étant certain que la responsabilité de l'Etat est engagée par des réquisitions irrégulièrement opérées.

4) En matière de réquisition irrégulière, la procédure normale de règlement sera fréquemment abandonnée, parce que longue et compliquée.

En règle, cette procédure implique le passage par la mairie du lieu de la réquisition. Le maire doit constituer les dossiers en remplissant des états en double exemplaires, d'un modèle spécial qu'il établit par service administratif. Le dossier est ensuite transmis à la préfecture, qui les fait tenir à la commission départementale d'évaluation ; celle-ci, avant de statuer, a l'habitude de communiquer le dossier au service ordonnateur pour avis ou liquidation d'un acompte s'il y a lieu ; après quoi seulement procédant à l'examen des pièces, elle donne un simple avis ; le dossier est alors renvoyé à l'autorité militaire pour fixation de l'indemnité ; et notification de cette indemnité est ensuite faite par le maire. Le prestataire a un délai de quinze jours pour accepter ou refuser l'indemnité ; le maire, ce délai expiré, dresse un autre état qui parvient au service ayant fixé le prix par l'intermédiaire du préfet. C'est seulement alors que l'autorité mandate l'indemnité et que la réquisition entre dans la phase du paiement.

Une telle procédure est évidemment longue et compliquée. Les multiples transmissions organisées par la loi causent

des retards importants : plus d'un an après la mobilisation générale, les réquisitions effectuées en septembre 1939 ne sont pas toutes payées, et certaines pièces non sorties des mairies dans lesquelles elles ont été déposées. La tâche demandée aux maires est écrasante surtout pour les petites villes : le classement des dossiers par service administratif ne se fait pas sans difficulté ni erreur. La liste des divers services du ministère de la Guerre comprend onze chapitres ; or, en dépit de longues notes explicatives, il est parfois très difficile d'imputer une réquisition à un chapitre déterminé.

Il y a illusion à croire que plus de garanties sont assurées aux prestataires par le fait du passage du dossier entre de nombreuses mains, de quoi il résulte surtout que le retard ne peut jamais être attribué à une autorité déterminée. La commission d'évaluation ne statue qu'après avoir, en fait, provoqué l'avis du service administratif chargé en dernière analyse de prendre la décision ; et cet avis n'est souvent donné qu'après qu'il a été provoqué un autre avis d'un service technique. A la vérité, la décision résulte du concours de ces avis dont personne ne prend la responsabilité. Aussi, ne s'étonnera-t-on pas que le prestataire attende parfois très longtemps le paiement de ce qui lui est dû.

Le mécanisme serait plus rapide, plus simple et plus sûr d'un service des réquisitions ayant charge de recevoir les dossiers directement des prestataires, ou par l'intermédiaire des mairies ; et pouvoir de fixer et notifier l'indemnité aux prestataires pour faire courir les délais de recours contentieux.

5) En général, les maires refusent, et de recevoir les pièces irrégulières, et de mentionner sur leurs états des

réquisitions purement verbales. Les prestataires sont de la sorte obligés de s'adresser directement au service ordonnateur, avec lequel l'accord est amené à se faire non seulement sur le principe du paiement, mais encore sur le prix, cela, pour éviter les inconvénients résultant de l'emploi de la procédure légale, la réquisition est alors transformée en accord amiable[1].

Une telle façon de procéder est au demeurant, bien dans l'esprit de la nouvelle législation. Sans doute, celle-ci avait prévu un processus inverse, la réquisition n'intervenant qu'à défaut d'accord amiable[2], mais ce n'est certainement pas trahir la pensée des rédacteurs de la loi que d'envisager les accords amiables comme un procédé de règlement de l'indemnité.

Cette transformation est opérée, non par le service qui a requis la prestation, mais par le service ordonnateur dont la compétence se détermine d'après la nature des objets requis.

6) Pour éviter un double paiement, il est exigé bien entendu, que les pièces dont l'intéressé est en possession (ordres de réquisition, reçus de prestation, bons d'un modèle quelconque), soient retirées au préalable aux fins d'annulation.

En principe, d'autre part, les factures relatives à des réquisitions bénéficient de la dispense de timbre édictée par l'article 428 du Code du timbre, lequel reproduit les dispositions de la loi du 18 décembre 1878 aux termes de laquelle « les procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en

1. Bien entendu cette transformation n'est jamais obligatoire. Cass. req., 25 janvier 1926, *S.*, 26.1.12, *D.H.*, 1926.99.
2. Loi du 11 juillet 1938, article 20.

vertu de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires et exclusivement relatifs au règlement de l'indemnité sont dispensés du timbre et enregistrés gratis lorsqu'il y aura lieu à la formalité de l'enregistrement » ; d'autre part, les factures produites par les simples fournisseurs ne bénéficient pas de la même exemption. La question s'est posée de l'application de ce régime fiscal aux factures concernant les accords amiables faisant suite, dans les conditions ci-dessus expliquées, à des réquisitions. Le ministre l'a résolue par la négative[1] toutes les fois que la transformation n'affectait pas le principe même de la réquisition. Lors donc qu'un accord amiable intervient à titre de procédé de règlement, la facture produite est exemptée du timbre de dimension et elle devra alors porter la mention de réquisition transformée en accord amiable.

7) On sait enfin que suivant les règles sur la comptabilité publique, tout ordonnancement doit être appuyé des pièces justificatives, et que les comptables ont mission, avant de procéder à tout paiement et sous leur responsabilité, de vérifier la régularité de ces documents.

Lorsque les mentions essentielles figurent sur le bon remis par le prestataire, il constitue pour le comptable une justification suffisante du paiement à effectuer. Dans le cas contraire, on ne saurait sous prétexte de produire des pièces en règle, envisager la délivrance d'un reçu par une autre autorité. Celle qui requiert demeure « en effet, responsable au regard de la loi à la fois des objets ou matières requis et des conditions dans lesquelles la réquisition a été opérée »[2]. Personne n'est donc qualifié pour se substituer *a posteriori*, à l'autorité requérante qui a omis l'accomplis-

1. C.M., n° 3386 12/5 du 13 avril 1940, *B.O.P.P.*, 1940, p. 1138.
2. Note n° 498 Int/E.M.A. du 26 octobre 1940.

sement des formalités prescrites pour l'acte de réquisition et peut seule apprécier l'opportunité de son acte dont elle conserve l'entière responsabilité. Il faut, dans ce cas, ou bien considérer les enquêtes administratives, et notamment les déclarations des officiers ayant réquisitionné et assisté à l'enlèvement du matériel requis, comme tenant lieu de reçu de fournitures ; ou bien passer avec le prestataire une convention d'achat à l'amiable établie à titre de régularisation, procédure d'ailleurs prévue par l'article 92 de l'annexe I à l'instruction sur l'organisation et le fonctionnement de l'intendance en campagne.

Il n'est pas inutile de noter que ces accords amiables faisant suite à des réquisitions ressemblent fort à la cession amiable dans l'expropriation, et qu'ils ne perdent pas leur nature juridique de procédé de règlement d'une réquisition. Lorsqu'il s'agit d'interpréter les clauses de tels accords, le litige est en effet de la compétence exclusive des tribunaux civils par application du principe suivant lequel ces juridictions connaissent de toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu la fixation des indemnités de réquisition[1].

1. Cons. d'Etat, 24 mars 1922, Cie des messageries maritimes, *Rec.*, p. 280 ; — 2 juin 1922, Cie des messageries maritimes, *Rec.*, p. 510.

Conclusion

1) Cette étude, entreprise avec le désir de mettre à profit l'observation quotidienne du fonctionnement des réquisitions, nous conduit à envisager le problème d'un peu plus haut.

Le droit de propriété constitue une de nos libertés ; il est attaché à la personnalité humaine. L'Etat doit le garantir et le respecter, du moins dans la conception traditionnelle du droit ; en conséquence, le particulier ne peut être dépossédé que dans des cas exceptionnels et suivant les formes prescrites. Or, en matière de réquisition, maintes fois, des prestataires ont été spoliés et leurs biens pris, sans l'observation d'aucune des formes prescrites par la loi.

Il n'est pas question là de faits isolés, qu'expliqueraient suffisamment des défaillances individuelles, mais d'une masse de réquisitions illégales qui traduit en un domaine particulier un déséquilibre général. L'homme de guerre qui fait trop bon marché des biens privés néglige ses devoirs.

2) Il appartient à l'Etat de mettre un terme à ce laisser aller. Il lui incombe de susciter un esprit, un respect des formes et des procédures, un sens de l'ordre et de l'intérêt général, chez tous les agents appelés à l'exercice et à la dignité de commander.

Comment atteindre ce but ? La réponse n'est ni douteuse ni ambigüe : il faut restaurer les responsabilités individuelles et sanctionner efficacement les défaillances constatées.

3) Le système actuel est loin d'être satisfaisant. Sans doute, des sanctions très graves sont inscrites dans la loi

pénale. Combien de fois ces textes ont-ils été appliqués et les peines prononcées, eu égard, au nombre certain et considérable des illégalités ? Déjà, au cours de la guerre 1914-18, M. Bonnevay rapporteur de la loi du 3 août 1917 sur les réquisitions civiles, constatait qu'en pratique les pénalités restaient lettre morte, et, bien mieux, qu'aucune suite n'était le plus souvent donnée en cas de plainte au chef militaire du coupable[1].

Il est aussi, en vérité, des exceptions, des sanctions d'ordre patrimonial, par malheur, elles disparaissent petit à petit sous l'effet des décisions rendues par le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat : la notion de faute de service a pris une telle forme absorbante que les cas de faute personnelle sont de plus en plus rares ; et le principe demeure trop peu entamé que la responsabilité pécuniaire d'un fonctionnaire n'est pas engagée envers l'Etat, à raison des fautes par lui commises à l'occasion de l'exercice de ses fonctions[2].

4) Les inconvénients de ce régime diminueront dans la mesure où l'Etat aura recouvré toute son autorité sur ses agents. La sanction disciplinaire peut frapper durement celui qui en est l'objet, toutefois, même en cas de révocation, l'Etat moderne tend à ménager les intérêts patrimoniaux de son fonctionnaire. Il conviendrait bien plutôt que, dans tous les cas où la responsabilité de l'Etat est engagée par la défaillance d'un agent sorti incontestablement des facultés et limites imposées par la loi à son activité, il puisse dûment et utilement exercer une action récursoire contre le fonctionnaire.

1. *J. off.*, 12 juillet 1917, Déb. Parl., Ch. dép., n° 3543.
2. Joseph DELPECH, *op. cit.*, dans « *Mélanges Hauriou* », p. 189 et suiv. ;— Cons. d'Etat, 28 mars 1924, Poursines, *Rec.*, p. 357, *S.*, 1926.3.17 et note Hauriou, *D.*, 1924.3.49 et note Appleton.

La réforme serait insuffisante enfin qui ne permettrait pas également aux particuliers de citer plus facilement les fonctionnaires à la barre des tribunaux. La responsabilité est le contrepoids naturel du pouvoir et la contre-partie des droits des agents de la puissance publique.

Il n'est point démontré que le régime administratif actuel soit le meilleur.

Vu :
(Strasbourg) Clermont-Ferrand, le 12 février 1941.
Le président de thèse :
Joseph DELPECH.

Vu :
(Strasbourg) Clermont-Ferrand, le 12 février 1941.
Le Doyen de la Faculté :
Joseph DELPECH.

Vu et permis d'imprimer :
(Strasbourg) Clermont-Ferrand, le 13 février 1941.
Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université,
A. TERRACHER.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

TITRE I

DE LA NOTION DE RÉQUISITION IRRÉGULIÈRE

CHAPITRE I. — Recherche d'un critérium 9

CHAPITRE II. — Originalité de cette notion 20

CHAPITRE III. — Les réquisitions irrégulières et la législation 31

TITRE II

DU DUALISME DE COMPÉTENCE

CHAPITRE I. — L'attribution et les principes de compétence ... 39

CHAPITRE II. — L'annulation des réquisitions 47

CHAPITRE III. — La réparation des dommages directs et certains 53

Section I. — Les principes 53

§ 1. Le recours contre l'Etat 54

§ 2. Les bases de la responsabilité administrative 56

Section II. — Les restrictions au principe 61

§ 1. La protection de la propriété privée immobilière 62

§ 2. Les facultés ouvertes aux tribunaux répressifs 65

§ 3. Les réquisitions municipales 68

Section III. — Le domaine naturel et les réalisations positives des principes 72

TITRE III

DU RÈGLEMENT DE L'INDEMNITÉ

CHAPITRE I. — Les principes sur la réparation des dommages 83

§ 1. L'indemnité compensatrice du préjudice 83

§ 2. Remèdes aux réquisitions irrégulières et préjudices successifs 87

§ 3. De la suite des réquisitions irrégulières dans l'ordre contractuel 92

CHAPITRE II. — Les instructions ministérielles 96

Section I. — Leurs sources et leurs données principales 96

Section II. — Leurs voies et modalités 100

CONCLUSION 109

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)